

CAMILA SOMBRA MUIÑOS DE ANDRADE

**MOVIMENTOS MIGRATÓRIOS MISTOS E A CONDIÇÃO
JURÍDICA DE REFUGIADO: uma relação tensional**

Tese de Doutorado

Orientador: Professor Doutor GUILHERME ASSIS DE ALMEIDA

Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo

São Paulo

2018

CAMILA SOMBRA MUIÑOS DE ANDRADE

**MOVIMENTOS MIGRATÓRIOS MISTOS E A CONDIÇÃO
JURÍDICA DE REFUGIADO: uma relação tensional**

Tese de Doutorado apresentada à Banca Examinadora do Programa de Pós-Graduação em Direito, da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, como exigência parcial para obtenção do título de Doutora em Direito, na área de concentração em Direitos Humanos, sob orientação do Professor Doutor Guilherme Assis de Almeida. Versão corrigida.

Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo

São Paulo

2018

Serviço de Processos Técnicos da Biblioteca da
Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo

ANDRADE, Camila Sombra Muiños de.

Movimentos Migratórios Mistos e a condição jurídica de refugiado: uma relação tensional./
Camila Sombra Muiños de Andrade; São Paulo : C. S. M. de Andrade, 2018, 139 f.

Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, 2018.

Orientador: Prof. Guilherme Assis de Almeida.

Notas de rodapé.

Inclui bibliografia

1. Movimentos Migratórios Mistos. 2. Refugiado. 3. Migrante. 4. Migrações Forçadas I.
Almeida, Guilherme Assis de. II. Título.

Nome: ANDRADE, Camila Sombra Muiños de.

Título: Movimentos migratórios mistos e a condição jurídica de refugiado: uma relação tensional

Tese de Doutorado apresentada à Banca Examinadora do Programa de Pós-Graduação em Direito, da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, como exigência parcial para obtenção do título de Doutora em Direito, na área de concentração em Direitos Humanos, sob orientação do Professor Doutor Guilherme Assis de Almeida.

Data de aprovação: 26/06/2018

Banca examinadora

Profa. Dra. Bibiana Graeff

Instituição: EACH - USP

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Profa. Dra. Liliana Jubilut

Instituição: UNISANTOS

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Profa. Dra. Maira Rocha Machado

Instituição: FGV

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Profa. Dra. Maria Luiza Tucci Carneiro

Instituição: FFLCH-USP

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Profa. Dra. Rossana Rocha Reis

Instituição: FFLCH-USP

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Prof. Dr. Guilherme Assis de Almeida

Instituição: FD-USP

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Para a minha família. Em especial, aos meus pais e Diogo, por estarem sempre ao meu lado.

Agradecimentos

Ao meu orientador, Professor GUILHERME ASSIS DE ALMEIDA, pela confiança, disponibilidade e suporte em todo o período do doutorado. E, principalmente, pela sorte de um aprendizado que ultrapassa os limites deste trabalho.

À Professora LILIANA JUBILUT, por todas as sugestões de leituras e valiosas recomendações ao desenvolvimento deste trabalho.

À Professora MAÍRA MACHADO, por sua leitura atenta do texto na qualificação e sugestões que me ajudaram a revisar a estrutura da pesquisa.

Às Professoras BIBIANA GRAEFF, MARIA LUIZA TUCCI e ROSSANA ROCHA REIS por suas análises e recomendações que me auxiliaram a repensar pontos importantes deste trabalho.

À RIVANA RICARTE, por compartilhar comigo cada etapa do doutorado, desde o seu início.

À ERIKA PIRES RAMOS e à THAIS MENEZES, sempre disponíveis para trocar experiências sobre o processo de pesquisa.

À MARIA BEATRIZ NOGUEIRA, por suas sugestões de textos, livros, e, sobretudo, por seu importante auxílio para a organização do trabalho.

A HEIKE DROTBOHM, ISABEL LIMA e JOÃO CARLOS JAROCHINSKI SILVA, pelas sugestões de caminhos para esta pesquisa.

A MAYA MANZI e DENISE KEY, pelo apoio na revisão das traduções.

Aos professores e funcionários da Faculdade de Direito da USP.

RESUMO

ANDRADE, Camila Sombra Muiños de. *Movimentos migratórios mistos e a condição jurídica de refugiado: uma relação tensional*. 2018. 139f. Tese (Doutorado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018.

A Convenção de Genebra de 1951 estabeleceu direitos específicos para as pessoas refugiadas, como a não devolução a país onde possa estar em risco. Entretanto, não há um regime jurídico equivalente para as pessoas definidas como migrantes. Tradicionalmente, argumentou-se que, enquanto os primeiros haviam sido forçados ao deslocamento, os segundos haviam migrado por razões voluntárias. Estudos acadêmicos, contudo, passaram a destacar que fatores políticos, econômicos e ambientais estão associados enquanto causas das migrações, sejam estas em um contexto de maior ou menor grau de autonomia. Ao mesmo tempo, organizações, como o ACNUR, passaram a observar que refugiados e outros migrantes, em seu deslocamento, compartilhavam percursos, riscos e vulnerabilidades. A categoria de movimentos migratórios mistos é uma das expressões dessa dupla complexidade do deslocamento humano, em relação tanto aos seus motivos quanto às suas trajetórias. Mas como essa categoria relaciona-se à condição jurídica de refugiado? Essa é a pergunta que guia a presente investigação, dividida em duas partes. A primeira parte trata da elaboração dessa categoria. Nesse sentido, são analisadas as abordagens acadêmicas que desafiaram a divisão binária de migrações em forçadas e voluntárias, assim como as narrativas políticas sobre a relação entre migração e refúgio no período de 1950 ao final dos anos 1990. A segunda parte é dedicada ao desenvolvimento posterior da categoria, no período de 2001 a 2015. Nesse contexto, são investigadas as novas abordagens binárias ao deslocamento humano, as quais, centradas na perspectiva de segurança, dividem os movimentos migratórios em legais/ilegais. Percorridos esses sessenta e cinco anos de narrativas sobre a relação entre refúgio e migração, conclui-se: movimentos migratórios mistos e a condição jurídica de refugiado aproximam-se e afastam-se, em uma relação tensional.

Palavras-chave: 1. Movimentos migratórios mistos. 2. Refugiado. 3. Migrante. 4. Migrações forçadas.

ABSTRACT

ANDRADE, Camila Sombra Muiños de. *Mixed Migratory Movements and refugee legal status: a tense relationship*. 2018. 139pp. Thesis (Doctorate) – Faculty of Law, University of São Paulo (USP), São Paulo, 2018.

The 1951 Geneva Convention established specific rights for refugees, such as not returning them to a country where they may be at risk. However, there is no equivalent legal regime for people defined as migrants. Traditionally, it has been argued that while the former were forcibly displaced, the latter migrated voluntarily. Nevertheless, academic studies began to highlight that political, economic and environmental factors are associated as the reason for migrations, whether they are in a context of a greater or lesser degree of autonomy. At the same time, organizations, such as the United Nations Refugee Agency (UNHCR), began to observe that refugees and other migrants shared routes, risks and vulnerabilities when displaced. The mixed migratory movement category is one of the expressions of this dual complexity of human displacement, both in relation to reasons and trajectories. But how is this category related to refugee legal status? This question guides the investigation, which is divided into two sections. The first covers the creation of this category. Therefore, an analysis is carried out of the academic approaches which challenged the binary division of forced and voluntary migrations and the political narratives about the relationship between migration and refuge between 1950 and the end of the 1990s. The second section focuses on the later development of the category during the period 2001 to 2015. In this context, the new binary approaches to human displacement which, centered on the perspective of security, dividing migratory movements into legal/illegal, are investigated. Having covered sixty-five years of narratives about the relation between refuge and migration, the following conclusion is reached: mixed migratory movements and refugee legal status come closer and distance themselves, in a tense relationship.

Keywords: 1. Mixed migratory movements. 2. Refugee. 3. Migrant. 4. Forced migrations.

RÉSUMÉ

ANDRADE, Camila Sombra Muiños de. *Mouvements Migratoires Mixtes et la condition juridique du réfugié: une relation de tension*. 2018. 139f. Thèse (Doctorat) – Faculté de Droit, Université de São Paulo, São Paulo, 2018.

La Convention de Genève de 1951 a établi des droits spécifiques pour les personnes réfugiées, tel que le principe du non-refoulement sur un pays où elles pourraient être à risque. Néanmoins, il n'y a pas un régime juridique équivalent pour les personnes définies comme migrants. Traditionnellement, il a été avancé que, tandis que les premiers ont été forcés au déplacement, les deuxièmes avaient migré pour raisons volontaires. Études académiques ont commencé cependant à souligner que des facteurs politiques, économiques et environnementaux sont associés en tant que causes des migrations, soit celles-ci dans un contexte de plus haut ou bas degré d'autonomie. En même temps, des organisations, comme l'UNHCR ont commencé à observer que réfugiés et d'autres migrants, lors de leurs déplacements, partageaient des parcours, risques et vulnérabilités. La catégorie des mouvements migratoires mixtes est l'une des expressions de cette double complexité du déplacement humain, tant qu'en relation à ses motifs, quant à ses trajectoires. Mais comment cette catégorie se relie-t-elle à la condition juridique du réfugié? Celle-ci est une question qui mène la présente recherche, divisée en deux parties. La première consiste en l'élaboration de cette catégorie. En ce sens, seront analysées les démarches académiques qui ont défié la division binaire de migrations en forcées et volontaires, ainsi que les narratives politiques sur la relation entre migration et refuge dans la période de 1950 jusqu'à la fin des années 1990. La deuxième partie est consacrée au développement postérieur de la catégorie, dans la période de 2001 à 2015. Dans ce contexte, sont recherchées les nouvelles démarches binaires au déplacement humain, lesquelles, centrées sur la perspective de sécurité, scindent les mouvements migratoires en légaux/illégaux. Écoulés ces soixante-cinq ans de narratives sur la relation entre refuge et migration, il est conclu que: mouvements migratoires mixtes et la condition juridique de réfugié s'approchent et s'écartent, dans une relation de tension.

MOTS-CLÉS: 1. Mouvements migratoires mixtes. 2. Réfugié. 3. Migrant. 4. Migrations forcées.

“The political and bureaucratic dynamics of labelling constitute a constructive field of studies of itself, even as such studies tell more about the agents, structures, and effects of labelling than about the people labelled. [...]. One example is the politically significant notion of ‘mixed flows’, the ‘complex’ population movements of irregular migrants, refugees, asylum seekers, stateless persons, unaccompanied minors, and other vulnerable persons travelling in irregular manner along similar routes, using similar means of travel”.

(STEPUTTAT; SORENSEN, 2014, p. 90)

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	13
Parte I – Movimentos migratórios mistos: emergência da categoria	24
1.1 Abordagens analíticas e a emergência da categoria de movimentos migratórios mistos	25
1.1.1 Abordagens de <i>continuum</i>	26
1.1.2 Abordagem de categorização	33
1.1.3 Abordagens metodológicas	36
1.2 Narrativas políticas e a emergência da categoria de movimentos migratórios mistos	41
1.2.1 1950 a 1970	43
1.2.2 Anos 1980	48
1.2.3 Anos 1990	53
Parte II – Movimentos migratórios mistos: desenvolvimento da categoria.....	78
2.1 Abordagens analíticas e a transformação da categoria de movimentos migratórios mistos	81
2.1.1 Novas abordagens de categorização.....	81
2.1.2 Novas abordagens binárias.....	86
2.1.3 Novas abordagens, uma mesma categoria	90
2.2 Narrativas políticas e a transformação da categoria de movimentos migratórios mistos	92
2.2.1 2001-2005	92

2.2.2 2005-2015	112
CONCLUSÃO	124
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	126

INTRODUÇÃO

A Al Jazeera “não falará em ‘migrantes’ do Mediterrâneo”. Assim anunciou a rede de comunicação em agosto de 2015. A partir desse marco, as pessoas que atravessam o Mediterrâneo em direção à Europa, viajando em barcos vulneráveis e, muitas vezes, vítimas de tragédias no mar, passaram a ser referidas pela rede como “refugiadas” (MALONE, 2015).

Em justificativa a essa decisão, a Al Jazeera ressaltou que “a palavra migrante tornou-se um guarda-chuva amplo e impreciso para esta história complexa”.¹ Isso porque o termo “migrante”, tal como empregado pela mídia, desumaniza as pessoas, em sua opinião. Além disso, acrescentou que a maior parte dessas pessoas advém de países marcados por situações de forte conflito, como Síria, Afeganistão, Iraque e Somália. Por conseguinte, argumentou que não podem ser consideradas migrantes econômicos, como pretendem discursos políticos de governos. Em conclusão, para a rede, “migrante é uma palavra que retira a voz das pessoas em sofrimento. Substituí-la por refugiados é – de um modo mínimo – uma tentativa de dar [essa voz] a alguns de volta” (MALONE, 2015).²

A decisão editorial, contudo, suscitou controvérsias. Poucos dias depois, a BBC, outra rede internacional de notícias, reagiu em defesa do uso da palavra “migrante” como expressão da variedade de pessoas em movimento. A rede afirmou a neutralidade do termo com base na definição encontrada no dicionário inglês de Oxford, em que migrante é “alguém que se move, temporária ou permanentemente, de um lugar, área ou país de residência para outro”³ (RUZ, 2015). Também em embate direto, a acadêmica Judith Vonberg (2015) argumentou que a opção da Al Jazeera, em verdade, teria como efeito não a humanização dos refugiados, mas a falta de compaixão perante aqueles classificados como migrantes. Assim, em sua opinião, a rede estaria contribuindo para o discurso de fechamento de fronteiras dos países. E, acrescentou Vonberg, são tênues as diferenças entre refugiados

¹ Tradução livre. Original em inglês: “The word migrant has become a largely inaccurate umbrella term for this complex story” (MALONE, 2015).

² Tradução livre. Original em inglês: “Migrant is a word that strips suffering people of voice. Substituting refugee for it is – in the smallest way – an attempt to give some back” (MALONE, 2015).

³ Tradução livre. Original em inglês: “one who moves, either temporarily or permanently, from one place, area, or country of residence to another” (RUZ, 2015).

e migrantes, sobretudo quando advêm de países marcados por situações de conflito somadas a graves crises socioeconômicas (VONBERG, 2015).

A discussão acalorada não é apenas teórica. A essencial distinção entre refugiados e migrantes fundamenta-se na ideia de que os primeiros “precisam migrar” enquanto os segundos “escolhem migrar” (CARLING, 2017). E da definição de uma pessoa como refugiada ou migrante derivam consequências, tais como o acesso a territórios, a garantia de não devolução a país onde sua vida, segurança ou liberdade possam ser postas em risco, além do direito à documentação, ainda que cruze as fronteiras de modo irregular. Com efeito, esses são alguns dos direitos fundamentais que compõem a proteção internacional das pessoas refugiadas, com amparo na Convenção das Nações Unidas de 1951 Relativa ao Estatuto dos Refugiados (Convenção de Genebra de 1951) e no respectivo Protocolo de 1967 Relativo ao Estatuto dos Refugiados (Protocolo de 1967). A mesma diferenciação reflete-se em políticas e legislações regionais e nacionais, que determinam respostas particulares a refugiados e migrantes em direitos sociais, econômicos e culturais (CARLING, 2017).

O fato é que essas pessoas “estão no mesmo barco, mas não na mesma realidade”, resume Erik Christophersen (2016), do *Norwegian Refugee Council*. E, observa o autor, ao se olhar para um grupo de pessoas que chegam a um dado destino internacional, não é possível antecipar quem será reconhecido como refugiado. Nem mesmo o grau de vulnerabilidade em que se encontram é um indicativo confiável. Nessa realidade de direitos, o que importa é a conformidade aos parâmetros jurídicos internacionais (CHRISTOPHERSEN, 2016).

De acordo com esses instrumentos, o conceito de refugiado se refere à pessoa que, encontrando-se fora do seu país de origem ou habitual residência, a este não pode ou deseja retornar em razão de fundado temor de perseguição por raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opinião política (UN GENERAL ASSEMBLY, 1951, art. 1º).⁴ O conceito de

⁴ Do ponto de vista da abrangência normativa, há diferentes conceitos de refugiado. Nesse sentido, as definições ampliadas da Convenção da Unidade Africana, de 1969, e da Declaração de Cartagena, de 1984, que consideram a situação de grave e generalizada violação de direitos humanos como fundamento para reconhecimento da condição de refugiado (JUBILUT, 2007, p. 135).

migrante, contudo, não encontra similar delimitação pelo direito internacional, de forma que não há uma definição universalmente aceita sobre seu conteúdo (CARLING, 2015).⁵

Castles resume que “o ponto essencial aqui é que um regime legal internacional para proteger e assistir refugiados existe, ao passo em que este regime é largamente ausente tanto para outros tipos de migrantes forçados quanto para migrantes econômicos” (CASTLES, 2007, p. 28).⁶ Como resultado, a própria relação estabelecida entre os conceitos de refugiado e migrante é controversa. O debate, neste ponto, centra-se na seguinte questão: “São os refugiados uma subcategoria de migrantes?” (CARLING, 2015).

As perspectivas que Carling denomina “inclusivas” sustentam que sim, não distinguindo entre movimentos voluntários e forçados (2017). Nicolas Van Hear defende esse argumento em seu livro *New diásporas: The mass exodus, dispersal and regrouping of migrant communities* (VAN HEAR, 1998b). Observa, nesse sentido, que o conceito de migrante abrange a ampla variedade de pessoas em trânsito, sejam elas migrantes sem documentos, estudantes, trabalhadores, residentes temporários ou permanentes, estando inclusos refugiados e solicitantes de refúgio (VAN HEAR, 1998b, p. 41). Em apoio a sua posição, nota que não é incomum que uma pessoa passe de uma categoria migratória a outra (quando, por exemplo, se esgota o tempo da sua autorização de residência em determinado país) (VAN HEAR, 1998b, p. 41). Outro exemplo é a posição da Organização Internacional para as Migrações (OIM), que define a pessoa migrante como:

[...] qualquer pessoa que está se movendo ou se moveu cruzando uma fronteira internacional ou dentro de um Estado distante do seu local de residência habitual, independentemente: (1) do *status* jurídico da pessoa; (2) se o seu movimento é voluntário ou involuntário; (3) quais são as causas do seu movimento; (4) qual a duração da sua permanência (IOM, *Key Migration Terms*).⁷

⁵ A expressão específica “trabalhador migrante” encontra definição na Convenção da ONU sobre a Proteção de todos os trabalhadores migrantes e membros de suas famílias, que determina, em seu art. 2º: “1. A expressão ‘trabalhador migrante’ designa a pessoa que vai exercer, exerce ou exerceu uma atividade remunerada num Estado de que não é nacional”. Ratificada por países de origem de trabalhadores migrantes, a Convenção não encontrou adesão naqueles de destino.

⁶ Tradução livre. Original em inglês: “The key point here is that an international legal regime to protect and assist refugees does exist, while such a regime is largely absent both for other types of forced migrant and for economic migrants” (CASTLES, 2007, p. 28).

⁷ Tradução livre. Original em inglês: “Migrant – IOM defines a migrant as any person who is moving or has moved across an international border or within a State away from his/her habitual place of residence,

Em contraponto, “Refugiados não são migrantes”, asseverou Erika Feller (2005), do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR). Para Feller, “é perigoso e prejudicial à proteção dos refugiados confundir os dois grupos, do ponto de vista terminológico ou outro” (FELLER, 2005, p. 27).⁸ Feller insurge-se contra a consideração dos refugiados enquanto subgrupo dos migrantes, pois, “na medida em que as divisões entre ‘migrante’ e ‘refugiado’ são borradas, assim também são as distinções entre controle migratório e proteção aos refugiados” (FELLER, 2005, p. 27).⁹ Como expressão desse posicionamento institucional, o ACNUR (2015) utiliza a terminologia “refugiados e migrantes” para referir-se a situações complexas, como os movimentos migratórios que cruzam o Mediterrâneo e outras regiões. Jorgen Carling (2017) denomina essa posição de “residualista”, visto que migrantes são considerados pessoas que se deslocaram de seu local de origem, mas não são refugiados.

Mas quando os refugiados teriam deixado de ser migrantes? Essa pergunta guiou a pesquisa histórica de Katy Long relativa ao período de 1920 a 1950, antecedente, portanto, aos referidos instrumentos internacionais de proteção aos refugiados. Em seu estudo, Long revela como o conceito de refugiado, inicialmente compreendido como uma subcategoria de migrante, foi sendo interpretado aos poucos por meio de uma identidade autônoma e regime jurídico próprio (LONG, 2013, p. 4).

Não apenas a perseguição política, mas também a fome era considerada como causa integrante da identidade de refugiado no contexto da Revolução de 1917 e da guerra civil russa. Fridjof Nansen, nomeado pela Liga das Nações como Alto Comissário para Refugiados Russos, trabalhou para permitir a migração de refugiados a outros territórios onde pudessem ter autossuficiência econômica. O passaporte Nansen, documento de viagem para refugiados, chegou a ser reconhecido por mais de cinquenta países (LONG, 2013, p. 7-10). Também é reflexo do mesmo momento histórico o fato de que, entre 1925 e 1929, a

regardless of (1) the person’s legal status; (2) whether the movement is voluntary or involuntary; (3) what the causes for the movement are; or (4) what the length of the stay is. IOM concerns itself with migrants and migration-related issues and, in agreement with relevant States, with migrants who are in need of international migration services” (IOM, Key Migration Terms).

⁸ Tradução livre. Original em inglês: “Secondly it is dangerous, and detrimental to refugee protection, to confuse the two groups, terminologically or otherwise” (FELLER, 2005, p.27).

⁹ Tradução livre. Original em inglês: “As the line between ‘migrant’ and ‘refugee’ blurs, so does the distinction between migration control and refugee protection” (FELLER, 2005, p.27).

Organização Internacional do Trabalho (OIT) foi a instituição que assumiu a responsabilidade de encontrar soluções para os refugiados,¹⁰ conectando-os com oportunidades profissionais existentes para além do continente europeu (LONG, 2013, p. 7-10).¹¹

No entanto, a crise dos anos 1930 impulsionou mudanças na abordagem ao tema do refúgio. O fechamento de fronteiras afetou tanto os migrantes econômicos como os refugiados, reduzindo as possibilidades de soluções pela via do trabalho. Nas palavras de Long, “foi o encerramento das vias de migração que condenou muitos refugiados, pois, quando essas se fecharam, foram negados aos refugiados não apenas o acesso a soluções, mas ao próprio refúgio” (LONG, 2013, p. 13).¹² Como reflexo dessa nova conjuntura, a responsabilidade sobre o escritório do Alto Comissário deixou o âmbito da OIT e retornou à Liga das Nações. Nesse momento, as Convenções de Refugiados de 1933¹³ e 1938,¹⁴ que já traziam o princípio de não devolução de pessoas refugiadas, tiveram pouca adesão entre os países (LONG, 2013, p. 11-13).

No contexto pós-Segunda Guerra Mundial, embora mantidos programas de mobilidade laboral, fortaleceu-se o argumento humanitário de que os refugiados deveriam ter acesso à proteção. Como observa a mesma autora, nesse momento, essas pessoas eram apresentadas pelos países ora como refugiadas, ora como trabalhadoras migrantes (LONG, 2013, p. 13-15). Exemplo disso é o programa “*European Voluntary Workers*”, em que pessoas da Europa Central e do Leste deixavam campos de refugiados para trabalhar no Reino Unido por um período mínimo de 12 meses. Ao mesmo tempo em que o programa foi

¹⁰ Nesse período de 1925 a 1929, o escritório do Alto Comissário para Refugiados passou a estar vinculado, dos pontos de vista administrativo e financeiro, à OIT. Essa decisão decorreu justamente do fato de que refúgio e acesso ao trabalho eram temas relacionados de maneira muito próxima. Essa vinculação administrativa se manteve até 1929. Em 1930, o escritório do Alto Comissário voltou a situar-se no âmbito do Secretariado das Nações Unidas (*Refugees Mixed Archival Group (Nansen Fonds)*). Unites Nations Archives, Geneva, 1947. Disponível em: <<http://biblio-archives.unog.ch/detail.aspx?ID=256>>. Acesso em: 4 set. 2017).

¹¹ Long traz o exemplo de acordo entre a OIT e o Estado de São Paulo no Brasil, em 1926, para que o governo recebesse 265 refugiados a cada mês (LONG, 2013, p. 10).

¹² Tradução livre. Original em inglês: “it was the closure of migration channels that damned many would-be refugees because as these closed they were denied access not only to a solution, but to asylum” (LONG, 2013, p. 13).

¹³ Convenção Relativa ao Status Internacional dos Refugiados, de 28 de outubro de 1933 (LEAGUE OF NATIONS, 1933).

¹⁴ Convenção Relativa ao Status de Refugiados Provenientes da Alemanha (LEAGUE OF NATIONS, 1938).

apresentado à população local em termos humanitários, requisitos para a participação eram a boa situação de saúde e condição apta ao trabalho (LONG, 2013, p. 13-15).

Os anos 1950 foram marcados pela constituição do ACNUR e pela adoção da Convenção de Genebra de 1951. Nesse período, o ACNUR buscou ampliar soluções para as pessoas mais vulneráveis, como os idosos e os doentes, por meio de apelos aos governos para que programas de reassentamento operassem a partir de critérios humanitários (LONG, 2013, p. 19-20). Igualmente, soluções econômicas para a situação dos refugiados continuaram sendo consideradas relevantes. A Convenção de Genebra de 1951, nesse sentido, faz referência explícita ao direito de trabalho e à necessidade de tratamento não discriminatório às pessoas refugiadas no âmbito laboral (LONG, 2013, p. 15-16). Com efeito, Long ressalta que

isso sugere que aqueles que redigiram a Convenção de Genebra de 1951 esperavam não apenas que refugiados continuassem a mover-se como migrantes, mas que pela virtude da contribuição desses refugiados-migrantes como trabalhadores, também teriam acesso a caminhos acelerados de integração (LONG, 2013, p. 16).¹⁵

No entanto, à medida que os procedimentos de admissão dos países passaram a se atrelar ao fundamento humanitário, e não à ideia de recrutamento laboral, as identidades de refugiado e migrante foram sendo estabelecidas enquanto categorias distintas (LONG, 2013, p. 21).

A pesquisa de Long evidencia, assim, que, a depender do momento histórico, as identidades de refugiado e migrante foram apresentadas em maior ou menor grau de vinculação. Com efeito, quando as oportunidades laborais se apresentaram, refugiados ingressaram em programas de trabalho, ao passo que o argumento centrado no humanitarismo se revelou necessário, em especial, para a busca de soluções aos mais vulneráveis e nos períodos de recessão econômica. Não houve, observa a mesma autora, um

¹⁵ Tradução livre. Original em inglês: “This suggests not only that those drafting the 1951 Convention expected refugees to continue to move as migrants, but that by virtue of these refugee-migrants’ contribution as labourers, they should be able to access an accelerated pathway to integration” (LONG, 2013, p. 16).

momento determinado em que essas identidades foram definitivamente separadas (LONG, 2013, p. 21).

Independentemente do posicionamento adotado, se inclusivo ou residualista, a distinção tradicional entre movimentos voluntários e forçados vem sendo desafiada pela categoria de movimentos migratórios mistos. Nas palavras de Khalid Koser e Susan Martin:

Este termo tem significados diferentes para diferentes instituições e em diferentes contextos, mas geralmente é usado para descrever uma situação em que os migrantes se movendo por motivações amplamente diferentes são difíceis de distinguir pois eles se movem entre os mesmos países de origem, trânsito e destino, muitas vezes com a assistência do mesmo contrabandista ou agente migratório, e muitas vezes no mesmo avião, barco ou caminhão. O exemplo mais citado são os barcos que atravessam o Mediterrâneo desde a África subsaariana e do norte até o sul da Europa. O desafio para os formuladores de políticas é distinguir aqueles que têm direito à assistência e proteção internacionais, daqueles que não o tem (KOSER; MARTIN, 2011, p. 4-5).¹⁶

Como observa Nicholas Van Hear, ainda no país de origem, uma pessoa pode ter múltiplas razões para migrar. Durante a trajetória de deslocamento, diversos perfis de pessoas migrantes compartilham percursos e meios de deslocamento, inclusive recorrendo a intermediários. E, durante esse percurso, ou mesmo após a chegada, é possível que ocorra uma mudança nas razões para o deslocamento. Por fim, nos locais de destino, diversos perfis de pessoas migrantes podem compartilhar os mesmos espaços. Assim, conclui Van Hear, cada momento do processo migratório revela um sentido em que as migrações são mistas (VAN HEAR, 2009).

Foi justamente o reconhecimento dessas características complexas dos movimentos migratórios que resultou no uso da terminologia “movimentos migratórios mistos”, observa Van Hear (2009). A expressão está associada a dois sentidos principais, como nota o mesmo autor. De um lado, a partir dos anos 1990, estudos acadêmicos passaram

¹⁶ Tradução livre. Original em inglês: “This term has different meanings for different institutions and in different settings, but it is most usually used to describe a situation where migrants moving for broadly different motivations are difficult to discern because they move between the same origin, transit and destination countries, often with the assistance of the same smuggler or migration agent, and often in the same airplane, boat or truck. The most often-cited example is the boats that traverse the Mediterranean from sub-Saharan and North Africa to Southern Europe. The challenge for policy makers is to distinguish those who are entitled to international assistance and protection, from those who are not” (KOSER, MARTIN, 2011, p. 4-5).

a destacar que fatores políticos, econômicos e ambientais estão associados enquanto causas das migrações, sejam estas em um contexto de maior ou menor grau de autonomia. Nesse sentido, Van Hear refere-se aos movimentos migratórios mistos como *conceito analítico*. De outro lado, o termo tornou-se de uso frequente por organizações multilaterais, sobretudo no início dos anos 2000, momento de celebração de cinquenta anos da Convenção de Genebra de 1951, em que países denunciavam o “abuso” dos sistemas de refúgio por migrantes econômicos. Esse segundo sentido expressa a emergência dos movimentos mistos enquanto *conceito político*, na definição do mesmo autor (VAN HEAR, 2009).

Mas como essa categoria de movimentos mistos relaciona-se à condição jurídica de refugiado? Essa é a pergunta que guia a presente investigação. A partir da proposta de Nicholas Van Hear, o trabalho percorre as abordagens acadêmicas (aqui denominadas *abordagens analíticas*) e os principais argumentos das organizações multilaterais e outros atores (neste trabalho referidas como *narrativas políticas*) que marcaram a emergência e, posteriormente, a transformação da categoria de movimentos migratórios mistos.

O trabalho se divide em duas partes. A primeira parte trata da elaboração dessa categoria. Nesse sentido, são analisadas as abordagens acadêmicas que desafiam a divisão binária de migrações em forçadas e voluntárias, especialmente a partir dos anos 1980. Em paralelo, no plano das narrativas, essa primeira fase tem como ator central o ACNUR. Nesse sentido, a partir da perspectiva do ACNUR e seu mandato específico sobre as pessoas refugiadas, percorre-se a relação entre migração e refúgio no período de 1950 ao final dos anos 1990. Assim, investigam-se os processos que conduziram à terminologia de movimentos migratórios mistos.

A segunda parte é dedicada ao desenvolvimento posterior da categoria, no período de 2001 a 2015. Nesse contexto, estudos acadêmicos denunciam que, nas décadas mais recentes, a divisão das migrações em forçadas e voluntárias foi substituída por uma nova leitura binária sobre esses processos de deslocamento humano. Centrada na perspectiva de segurança, o novo binarismo classifica os movimentos migratórios em “legais” e “ilegais”¹⁷

¹⁷ Da perspectiva de direitos humanos, nenhuma pessoa deve ser considerada “ilegal”. Preferimos as nomenclaturas “não documentado” ou “irregular”, por esse motivo. *Vide*, nesse sentido, a tese de doutorado de Tatitana Waldman: “Nem clandestinos, nem ilegais: construindo contornos para uma definição da condição migratória não documentada no Brasil” (Universidade de São Paulo, 2016). Conforme será visto,

A nova abordagem interpretativa sobre as migrações encontra reflexo sobretudo no marco das Consultas Globais de Proteção, conduzidas pelo ACNUR no início dos anos 2000. Assim, no plano das narrativas políticas, investiga-se de que modo se operou a transformação da categoria de movimentos migratórios mistos, nesse momento já incorporada aos discursos de outros atores, como Comitê Internacional da Cruz Vermelha, Médicos Sem Fronteiras, OIM e Estados.

A escolha desse marco temporal amplo, de 1950 a 2015, justifica-se na medida em que o tema encontra poucas referências teóricas, especialmente sobre o período que antecede o processo das Consultas Globais de Proteção. Nesse sentido, uma dificuldade inicial da pesquisa foi justamente a de identificar as primeiras referências à terminologia de movimentos migratórios mistos. Por essa mesma razão, além da consulta à bibliografia especializada, uma das principais fontes de informação do presente trabalho foram o acesso a documentos, relatórios e discursos oficiais dos atores do campo. Entre as fontes primárias de pesquisa, destacam-se os documentos do ACNUR, ator central nas discussões que conduziram à terminologia de movimentos migratórios mistos. Nesse sentido, por meio da técnica de pesquisa de busca por palavras, consultou-se todos os discursos anuais dos Alto Comissários da ONU para Refugiados que, no período considerado, mencionaram os termos “*migrant*” (migrante), “*migration*” (migração), “*mixed*” (misto) e “*nexus*” (nexo). Igualmente, foram consultados os relatórios mais importantes da mesma agência, como o “*The State of the World Refugees*”. Dessa forma, foram analisadas as suas diversas abordagens e interpretações sobre o tema ao longo dos anos. Igualmente, a pesquisa inclui documentos produzidos por outros atores, como OIM e organizações da sociedade civil, que passaram a tratar do tema sobretudo nas décadas mais recentes.

Considerando a centralidade do ACNUR nas discussões sobre o tema, a divisão do estudo das narrativas políticas adotou como principal referência os períodos de mandatos dos seus Alto Comissários. Nesse sentido, a partir da identificação de características comuns a esses mandatos e períodos históricos, na primeira parte, esses momentos foram agrupados em três grandes fases: (i) 1950 a 1970; (ii) anos 1980 e (iii) anos 1990. A segunda parte das narrativas, por sua vez, divide-se em dois grandes períodos: (iv) 2001-2005; (v) 2005-2015.

os autores utilizam esta nomenclatura para destacar os processos de criminalização da condição de migrante.

Este último período corresponde ao mandato de um único Alto Comissário, Antonio Guterres. Tendo em vista o encerramento deste mandato e a sua proximidade temporal com a fase de pesquisa, optou-se pelo ano de 2015 como marco de referência para encerramento desta investigação.

Nesse ponto, importante ressaltar que a separação entre “abordagens analíticas” e “narrativas políticas” não pretende afirmar que discussões acadêmicas e práticas de campo encontram-se absolutamente afastadas nos processos de emergência e transformação da terminologia de movimentos migratórios mistos. Ao contrário. Conforme ressaltado ao longo do texto, se, de um lado, os estudos acadêmicos não estão desconectados da agenda das organizações multilaterais, de outro, atores do campo também produzem conceitos. De fato, como será visto, o primeiro registro da terminologia “movimentos migratórios mistos” encontra expressão em discurso da Alta Comissária do ACNUR Sadako Ogata, ela própria também acadêmica. Contudo, com base na proposta de Van Hear, a divisão visa facilitar a expressão desses processos paralelos que resultaram no uso da terminologia como forma de expressão da complexidade dos movimentos migratórios.

Da mesma forma, as realidades de campo e acadêmica cruzam-se na própria experiência da autora. Durante a fase de pesquisa e escrita desta tese, trabalhei diretamente com o tema de refúgio, primeiramente no Centro de Referência para Refugiados da Caritas de São Paulo e, em seguida, no ACNUR. Esta tese não representa uma visão oficial de quaisquer dessas organizações. Nesse trabalho, busquei apresentar uma leitura acadêmica honesta, crítica e independente sobre o tema dos movimentos migratórios mistos. Nesse ponto, importante também ressaltar que, como característica comum, todos os documentos consultados são públicos e de livre acesso via internet, de forma que a pesquisa não inclui registros informais ou de caráter não público.

Importante igualmente observar que narrativa, aqui, refere-se não ao gênero literário, mas ao discurso narrativo que representa uma sucessão de eventos ao longo do tempo, na esteira de H Potter (2008). A escolha deste percurso se deve ao fato de que “nenhum conjunto de instituições jurídicas ou normas existem em separado das narrativas que o situam e lhe proporcionam significado”, conforme observou Robert Cover no texto “*Nomos and Narrative*” (1983, p.4). Por meio desta trajetória, como sugerido por Cover, “[...] o direito

se torna não meramente um sistema de regras a serem observadas, mas o mundo no qual nós habitamos” (COVER, 1983, p. 5).

Parte I

Movimentos migratórios mistos: emergência da categoria

Com um passado diferente e motivações diferentes daquelas que afetam migrantes voluntários, o refugiado move-se a partir de seu local de origem para o país de chegada contra a sua vontade. Ele é um tipo social distinto. Ele é, *de acordo com a definição internacionalmente aceita*, “um indivíduo que possui fundado temor de perseguição por razões de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opinião política, que está fora do seu país de nacionalidade e não pode, ou em razão do temor, não deseja a proteção deste país” [...]. É a relutância de desenraizar-se, e a *ausência de uma motivação original de estabelecer-se em outra parte*, que caracterizam todas as decisões do refugiado e distinguem refugiados de migrantes voluntários (KUNZ, 1973, p. 130, grifos da autora).¹⁸

Essa perspectiva de Kunz simboliza o momento inicial dos estudos sobre refúgio. Estes possuíam como características essenciais dois elementos encontrados nesse autor. Primeiramente, o fato de que análises acadêmicas e normas jurídicas convergiam na adoção de um conceito comum de “refugiado”. Ou, em outras palavras, os estudos partiam da definição internacional de refugiado conforme a Convenção de Genebra de 1951, sem questioná-la. Em segundo lugar, essas investigações adotam como elemento de análise a divisão binária entre migrações voluntárias e forçadas e buscam fixar as características particulares das pessoas refugiadas em relação a outras pessoas deslocadas.

Para exemplificar seu argumento, Kunz aplica-o à teoria tradicional de leitura das migrações a partir das ideias de fatores de impulsão (*push*) e atração (*pull*) ao deslocamento humano, em que os primeiros correspondem a motivações para uma pessoa deixar seu país e os segundos representam as atrações dos países de destino. Nessa perspectiva, conclui que, na experiência das pessoas refugiadas, “enquanto a ‘impulsão’ é opressiva e a ‘pressão’ é

¹⁸ Tradução livre. Original em inglês: “With a different past and with motivations at variance with those affecting voluntary migrants, the refugee moves from his homeland to the country of his settlement against his will. He is a distinct social type. He is, according to the internationally accepted definition, ‘an individual who owing to well-founded fear of being persecuted for reasons of race, religion, nationality, membership of a particular social group or political opinion, is outside the country of his nationality and is unable, or owing to such a fear, unwilling to avail himself of the protection of that country’ [...] It is the reluctance to uproot oneself, and the absence of positive original motivations to settle elsewhere, which characterises all refugee decisions and distinguishes therefugee from the voluntary migrants” (KUNZ, 1973, p. 130).

intensa, falta espontaneidade à atração, ou esta está totalmente ausente” (KUNZ, 1973, p. 134).¹⁹

Embora os movimentos de refugiados tenham sido tema de investigações anteriores, a exemplo desta publicação de Kunz e outras ainda mais antigas²⁰, foi sobretudo a partir dos anos 1980 que os estudos sobre refúgio passaram a compor um campo de pesquisa próprio (CASTLES, 2003, p. 16-17; FIDDIAN-QASMIYEH et al., 2014, p. 2). Naquele momento, o tema ganhou centralidade nas discussões políticas tendo em vista as realidades de situações prolongadas de refúgio em regiões como o sudeste asiático, o continente africano e a América Central, além do crescimento das solicitações de refúgio na Europa e na América do Norte (FIDDIAN-QASMIYEH et al., 2014, p. 2). De fato, o fim da Guerra Fria, ao contrário do que se esperava, foi acompanhado pela eclosão de novos conflitos armados de caráter étnico, religioso e nacionalista (VAN HEAR, 1998a, p. 1). Ao mesmo tempo, o período foi marcado pelo impulsionamento do processo de globalização, que, embora normalmente associado principalmente às migrações econômicas, insere-se também em novos contornos para as migrações forçadas (CASTLES, 2003, p. 16-17).

As questões centrais que guiaram as pesquisas de então permanecem atuais e relevantes. Quem pode ser definido como refugiado, qual proteção lhe é devida e qual deve ser a compreensão sobre essa área de migrações forçadas são temas que continuam a orientar investigações e debates (FIDDIAN-QASMIYEH et al., 2014, p. 2). Assim, a busca de respostas a essas questões contribuiu para a emergência da ideia de movimentos migratórios mistos.

1.1 Abordagens analíticas e a emergência da categoria de movimentos migratórios mistos

Esses estudos sobre refúgio, em seu desenvolvimento, sofreram duas críticas fundamentais. A primeira no sentido de que as pesquisas caminharam próximos das

¹⁹ Tradução livre. Original em inglês: “While the ‘push’ is overwhelming and the ‘pressure’ is intense, the ‘pull’ is either lacking spontaneity or is totally absent” (KUNZ, 1973, p. 134).

²⁰ Nesse sentido, Jérôme Elie destaca que, muito antes da formação do campo de pesquisa próprio sobre refúgio, que ocorreu apenas nos anos 1980, investigadores estudaram as realidades de deslocamento forçado de pessoas no contexto da Primeira Guerra Mundial, entre os anos 1920 e 1930 (ELIE, 2014, p. 24).

discussões e preocupações das políticas de governos e organizações multilaterais que atuam na área (CASTLES, 2003, p. 25). A segunda questiona a própria definição que separa movimentos migratórios entre voluntários e forçados, perspectiva que afirma não haver uma diversidade marcada da experiência de pessoa refugiada, em comparação com aquelas categorizadas como migrantes (FIDDIAN-QASMIYEH et al., 2014, p. 5).

Esse é o cenário que conduz à emergência da categoria de movimentos mistos. Contribuíram para essa nova perspectiva abordagens que trouxeram as seguintes reflexões para o campo acadêmico: 1 – a partir do estudo empírico, questionaram que a divisão entre migrações forçadas e voluntárias encontrava fundamento de fácil constatação na realidade, em que muitas vezes fatores de voluntariedade e coerção se sobrepõem (*abordagens de “continuum”*); 2 – estudos que se voltaram para os processos burocráticos de formação da identidade de refugiado (*abordagem de categorização*); 3 – investigações que questionaram o próprio método das pesquisas do campo das migrações forçadas, por considerarem que confundiam categorias analíticas e políticas (*abordagens metodológicas*).

1.1.1 *Abordagens de continuum*

A partir dos anos 1990, pesquisadores chamaram atenção para o fato de que a separação das migrações entre voluntárias e forçadas não alcançava a complexidade da vida humana (VAN HEAR, 2011). Assim, a proposta de Anthony Richmond e Nicholas Van Hear foi a de pensar a migração em termos de um *continuum*. Sobre a contribuição dos referidos autores, Zetter destaca que, “enquanto os extremos da migração voluntária e do refúgio são suficientemente nítidos, eles definem duas extremidades de um espectro em que a migração voluntária gradualmente funde-se em formas de migração que são cada vez mais reconhecidas como forçadas” (ZETTER, 2014, p. 27).²¹

A construção de uma teoria sociológica geral das migrações internacionais foi o objetivo que guiou Anthony Richmond em seu livro *Global Apartheid: Refugees, Racism, and the New World Order*, de 1994. Em sua observação, os estudos precedentes sobre os movimentos migratórios haviam tido o escopo de observação de realidades particulares, não

²¹ Tradução livre. Original em inglês: “While the extremes of voluntary migrant and refugee may be sufficiently clear-cut, they define two ends of a spectrum in which voluntary migration gradually merges into forms of migration that are increasingly recognisable as forced” (ZETTER, 2014, p. 27).

buscando encontrar elementos de uma teoria que explicasse motivações, percursos, entre outros elementos relevantes (RICHMOND, 1994, p. 1-17).

E o seu pressuposto fundamental para a proposta dessa teoria é o de que “todo comportamento humano é limitado”,²² pois toda decisão resulta de um contexto estrutural somado a uma escolha de um indivíduo. Nesse sentido, Richmond propõe pensar os movimentos migratórios como *proativos* e *reativos*. A ideia central dos conceitos refere-se à migração enquanto decisão associada a possibilidades e aspirações, de um lado, e razões extremas, de outro (RICHMOND, 1994, p. 14). Nas palavras do autor:

Em algumas condições, a decisão para migrar pode ser tomada após devida consideração de toda a informação relevante, racionalmente calculada para maximizar as vantagens líquidas, incluindo as recompensas materiais e simbólicas. No outro extremo, a decisão para migrar pode ser tomada num estado de pânico face a uma situação de crise que deixa poucas alternativas que não seja a de escapar de ameaças intoleráveis. Entre esses dois extremos, muitas das decisões tomadas tanto por migrantes “econômicos” quanto “políticos” são uma resposta a uma ansiedade difusa gerada pela falência do sistema social de prover as necessidades fundamentais do indivíduo, biológicas, econômicas e sociais (RICHMOND, 1994, p. 11).²³

Richmond não faz distinção, portanto, entre a natureza das razões que compelem ao movimento, se políticas, sociais, econômicas ou de outra ordem. O que interessa, em sua proposição, é o grau em que essas razões se apresentam, normalmente enquanto um conjunto de causas sobrepostas. A ideia de *continuum*, assim, representa diversos níveis de autonomia para o deslocamento humano (RICHMOND, 1994, p. 55). Os refugiados, segundo essa perspectiva, situam-se como símbolo extremo da migração de caráter reativo. Ainda nesse caso, o autor afirma haver um grau de escolha, mesmo que reduzido (RICHMOND, 1994, p. 8; RICHMOND, 1998, p. 16-17).

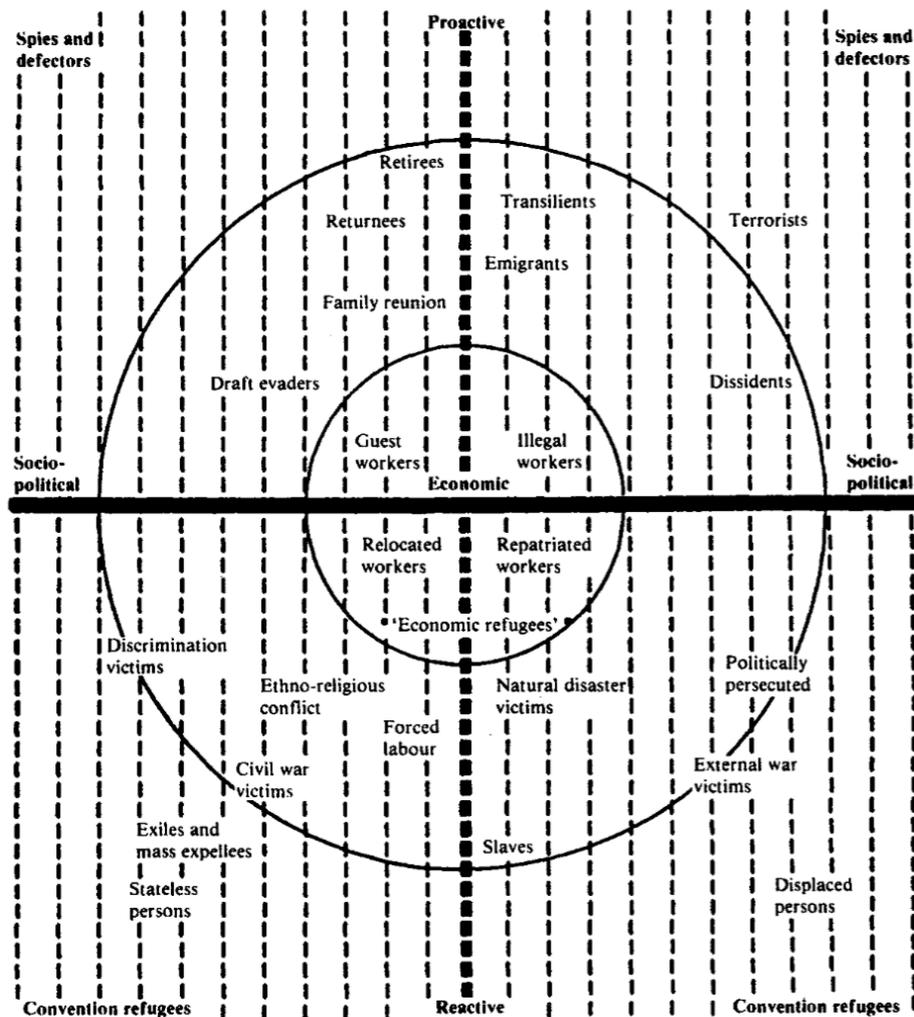
A definição de refugiado utilizada por Richmond é aquela da Convenção de Genebra de 1951. Nesse sentido, o autor ressalta que, apesar do “fundado temor de

²² Tradução livre. Original em inglês: “All human behavior is constrained” (RICHMOND, 1994, p. 55).

²³ Tradução livre. Original em inglês: “Under certain conditions, the decision to move may be made after due consideration of all relevant information, rationally calculated to maximize net advantage, including both material and symbolic rewards. At the other extreme, the decision to move may be made in a state of panic facing a crisis situation which leaves few alternatives but escape from intolerable threats. Between these two extremes, many of the decisions made by both ‘economic’ and ‘political’ migrants are a response to diffuse anxiety generated by a failure of the social system to provide for the fundamental needs of the individual, biological, economic and social” (RICHMOND, 1994, p. 11).

perseguição”, os movimentos dos refugiados não podem ser considerados como absolutamente imprevisíveis e deslocados do contexto mais amplo das migrações internacionais, que sofrem forte influência da economia globalizada (RICHMOND, 1994, p. 3). O modelo de Richmond foi expresso na figura a seguir (RICHMOND, 1994, p. 15):²⁴

FIGURE 1
Paradigm of International Population Movements



Copyright © 1987 A.H. Richmond

O eixo vertical, assim, representa os fatores de ordem econômica que impulsionam o deslocamento, enquanto o eixo horizontal inclui aqueles de natureza política. Assim, para Richmond, todo movimento migratório inclui essa relação de fatores políticos

²⁴ Figura 1 – Paradigma dos Movimentos Populacionais Internacionais.

e econômicos (RICHMOND, 1994, p. 61). Entre os extremos dessa proposta encontram-se os “trabalhadores convidados” (*guest workers*) e os “migrantes ilegais”, representantes da conjunção de fatores de migração proativa e reativa (RICHMOND, 1994, p. 61).

A migração definida como reativa, nesse paradigma, inclui como causas preponderantes não apenas as situações de conflito e perseguição, mas também fatores como as desigualdades econômicas e de acesso a outros recursos. Também nesse sentido, Richmond defende que no eixo de migração reativa encontram-se, para além dos refugiados, os deslocados internos e aqueles que denomina como “refugiados ambientais”, cujo deslocamento resulta de razões como desastres naturais associados à instabilidade política. Indo além, Richmond propõe a ideia de migração reativa econômica, ressaltando situações de pessoas que deixam seus países em virtude de um contexto de desemprego crônico (RICHMOND, 1994, p. 61-69).

Alguns anos depois, em 1998, Nicholas Van Hear, em diálogo com o trabalho de Richmond, ratificou a necessidade de “reformulação da divisão ‘voluntária/involuntária’ para um *continuum* que inclui mais escolha, menos escolha e pouca escolha” (VAN HEAR, 1998b, p. 45),²⁵ de modo a capturar a complexidade dos movimentos migratórios:

Poucos migrantes são completamente voluntários ou completamente involuntários. Quase toda migração envolve algum tipo de compulsão; ao mesmo tempo quase toda migração envolve escolha. Migrantes econômicos fazem escolhas, mas o fazem dentro de restrições. Por exemplo, qual é o equilíbrio entre coerção e escolha para os supostos migrantes econômicos “voluntários” que “escolhem” procurar trabalho na capital do seu país ou no exterior, mas que seu filho pode de outra forma morrer se ela não ganha dinheiro para pagar por seu tratamento médico? Migrantes forçados igualmente fazem escolhas, dentro de uma gama mais restrita de possibilidades. Mas mesmo nas circunstâncias mais terríveis, ainda há alguma escolha, uma vez que alguns podem escolher permanecer e sofrer de fome ou violência ao invés de deixarem suas casas²⁶ (VAN HEAR, 1998b, p. 41-42).

²⁵ Tradução livre. Original em inglês: “[...] by recasting the ‘voluntary’/‘involuntary’ division as a continuum embracing more choice, less choice and little choice, and by adding the categories ‘inward’, ‘onward’ and ‘staying put’” (VAN HEAR, 1998b, p. 45).

²⁶ Tradução livre. Original em inglês: “It has become received wisdom that few migrants are wholly voluntary or wholly involuntary. Almost all migration involves some kind of compulsion; at the same time almost all migration involves choices. Economic migrants make choices, but they do so within constraints. For example, what is the balance of force and choice for the supposed ‘voluntary’, economic migrant who ‘chooses’ to seek work in her country’s capital or abroad, but whose child would otherwise die if she does

Nesse sentido, partindo das ideias de migração “proativa” e “reativa” de Richmond, a proposta de Van Hear é a de decompor os movimentos migratórios em cinco componentes adicionais. O primeiro seria o *movimento para o exterior (outward)* a partir do local de residência. Esse elemento é acompanhado de outro, o voltado para o *interior de um país (inward)*. Então, diversas possibilidades podem ocorrer. A pessoa migrante pode *permanecer no país de acolhida (stay put)*, *migrar para outro país (onward)* ou *retornar ao país de origem (return)*. Esses dois últimos componentes, portanto, implicarão também movimentos para o interior de um país, seja um novo destino ou aquele de origem (VAN HEAR, 1998b, p. 45). Esse modelo é detalhado na tabela apresentada pelo autor:²⁷

Table 2.2: Force and choice in five components of migration

	voluntary migration more choice more options	less choice fewer options	involuntary migration little choice few options
	←----->		
	proactive migrants		reactive migrants
outward	tourists visitors students professional transients business travellers	economic/labour migrants rural-urban migrants anticipatory refugees people induced to move	refugees expellees internally displaced people development displacement disaster displacement
inward	primary migrant newcomers family reunion/formation	visitors, students or tourists who seek asylum	asylum seekers refuge seekers
return	returning migrants and refugees voluntary repatriates voluntary returnees repatriates long-settled abroad	returning migrants and refugees mixture of compulsion, inducement and choice	deported or expelled migrants refugees subject to <i>refoulement</i> forced returnees repatriates long-settled abroad
onward	resettlement dispersal by strategy	third country resettlement of refugees	scattering forced dispersal
staying put	stayers by choice household dispersal strategy	people confined to safe havens safe countries, safe areas	stayers of necessity containment

Na medida em que os movimentos migratórios são desagregados, cada uma dessas diferentes etapas pode estar associada a um maior ou menor grau de escolha por parte de quem migra (VAN HEAR, 1998b, p. 45). Observe-se, por exemplo, que os movimentos dos refugiados, embora de caráter involuntário na origem (*outward*) e chegada ao país de acolhida (*inward*), podem ser marcados, subsequentemente, por elementos de voluntariedade. Por exemplo, refugiados podem retornar voluntariamente a seus países de origem (*return*). Igualmente, podem decidir por um movimento secundário em direção a um

not earn money to pay for medical treatment? Forced migrants likewise make choices, within a narrower range of possibilities. But even in the most dire circumstances, there is still some choice, since some may choose to stay and suffer starvation or violence rather than leave their homes” (VAN HEAR, 1998b, p. 41-42).

²⁷ Tabela 2.2 – “Compulsão e escolha em cinco componentes da migração”.

novo país (*onward*). Ou, também, uma migração forçada pode transformar-se em migração econômica (VAN HEAR, 1998b, p. 45).

Em uma posição intermediária de autonomia de saída de local de origem estão aqueles que Van Hear denomina de “refugiados antecipados” (*anticipatory refugees*), que deixam seus locais de origem em uma circunstância em que, apesar das situações de coerção, ainda encontram possibilidades de escolha. Por outro lado, o movimento de retorno pode estar no campo da migração proativa não apenas nos casos de devolução de refugiados, mas também nas situações de retorno de migrantes contra a sua vontade.

Esse modelo desafia considerações de *status* migratórios enquanto categorias imutáveis ou mutuamente excludentes (VAN HEAR, 1998b, p. 46-47). Migrações forçadas e voluntárias, nessa ótica, são processos que se comunicam em contextos em que diversos níveis de escolha e coerção estão presentes. Tendo como base a nomenclatura de Richmond, Van Hear nota que é possível pensar em “migrantes proativos forçados” (1998, p. 45). Igualmente, tal desmembramento dos movimentos migratórios contraria a perspectiva de migração conforme os parâmetros somente de repulsão e atração do modelo *push-pull* (VAN HEAR, 1998b, p. 46-47).

Outro aspecto inovador é a consideração da pessoa que permanece no país de origem como integrante do processo migratório. Essa pessoa, observa, pode ser responsável pelo sustento de quem migra nos primeiros meses no novo local, período em que busca se estabelecer com autonomia. Ou, em caso reverso, pode ser essa a destinatária dos recursos daquela que partiu. Esses elementos de voluntariedade e coerção dos movimentos migratórios, portanto, resultam na formação de redes transnacionais de apoio que conectam pessoas em diversos pontos do globo. A partir dessa ideia, que tem a expressão no conceito de diáspora,²⁸ a migração deixa de pertencer tão somente ao âmbito de uma decisão individual (VAN HEAR, 1998b, p. 3-4 e 47).

²⁸ Para o autor, a diáspora se define por três elementos: o fato de que uma determinada população se encontra presente, além do local de origem, em outros territórios; aqueles que estão em territórios outros, que não a origem, permanecem nesses novos locais de maneira duradoura; entre as pessoas que compõem essa realidade são mantidas trocas, sejam estas de caráter econômico, social ou cultural (VAN HEAR, 1998b, p. 6-7).

A originalidade das propostas de Richmond e Van Hear é ressaltada por David Turton (2003a, p. 9), visto que apresentaram um modelo único de referência para os diversos tipos de movimentos migratórios. Contudo, Turton critica os modelos por considerar que, “mesmo no mais ‘reativo’ ou ‘involuntário’ extremo do ‘*continuum*’, as pessoas provavelmente têm muito mais escolha do que podemos imaginar – ou que este modelo nos permite pensar”²⁹ (TURTON, 2003a, p. 10). Acrescenta o mesmo autor que “Eles podem ter escolhas não apenas sobre se, mas também quando, onde e como mover-se, o que não pode ser abrangido por um *continuum* desse tipo” (TURTON, 2003a, p. 10).³⁰

Além disso, Turton discorda da terminologia utilizada por Nicholas Van Hear, pois afirma que o contraponto de uma migração “voluntária” não é um movimento “involuntário”, mas “compulsório” (2003a, p. 11). Com isso, Turton busca enfatizar a agência das pessoas que se deslocam, ainda que em contextos de conflitos ou perseguições, como o caso dos refugiados. Nas palavras do mesmo autor, “Migrar uma coisa que *nós fazemos*, e não que *nos é feita*” (TURTON, 2003a, p. 11).³¹

Assim, o estudo das migrações forçadas passa a ressaltar que há elementos de escolha e coerção na maioria das decisões das pessoas que migram. Indo além, Turton conclui: “Não há algo como uma ‘experiência do refugiado’ (conforme título do artigo de Stein), tampouco há algo como ‘a voz do refugiado’: há apenas experiências, e vozes, dos refugiados”³² (TURTON, 2003a, p. 7). Essa visão homogênea sobre os deslocados forçados, entende Turton, termina por considerá-los como vítimas passivas e possuidoras das mesmas necessidades (TURTON, 2003a, p. 7).

Não havendo a possibilidade de atribuir uma experiência compartilhada entre refugiados e outras vítimas de deslocamento, Turton ressalta as dificuldades implicadas na separação entre migrantes forçados e voluntários. Embora haja razões relevantes para que

²⁹ Tradução livre. Original em inglês: “even at the most ‘reactive’ or ‘involuntary’ end of the continuum, people probably have a lot more choice than we might think – or that this model allows us to think”.

³⁰ Tradução livre. Original em inglês: “They may have choices not only about whether but also about when, where and how to move which cannot be encompassed by continua of this kind” (TURTON, 2003, p. 10).

³¹ Tradução livre. Original em inglês: “To migrate is something we *do*, not something that is done *to us*” (TURTON, 2003a, p. 11).

³² Tradução livre. Original em inglês: “There is no such thing as the ‘Refugee Experience’ (the title given by Stein to his article), and there is therefore no such thing as ‘the refugee voice’: there are only the experiences, and the voices, of refugees” (TURTON, 2003a, p. 7).

essa distinção analítica seja feita, observa o autor, essas características não encontram na realidade humana uma expressão inequívoca, de modo que o olhar atento facilmente reconheceria essa diferença. Portanto, conclui que o conceito de migrações forçadas, em que se inclui o refúgio, “não é algo que nós descobrimos, mas algo que construímos” (TURTON, 2003a, p. 3).

A ideia de que a identidade de refugiado resulta de uma construção externa a essas pessoas, mais que de um dado de realidade, encontra forte sustentação nos trabalhos de Roger Zetter, como será visto a seguir.

1.1.2 Abordagem de categorização

Em 1991, Zetter publicou o texto “*Labelling Refugees: Forming and Transforming a Bureaucratic Identity*”. Voltando sua atenção para o contexto dos êxodos de larga escala dos anos 1970 e 1980 em países do Sul Global, o autor analisa os processos de identificação de pessoas como refugiadas e suas consequências para a distribuição da assistência humanitária (ZETTER, 2007, p. 173).

Pressuposto de sua investigação é que, apesar de ser uma condição jurídica impressa em Convenção internacional, não há consenso sobre a definição de refugiado. O autor observa que muitas interpretações são possíveis, na medida em que o conceito se relaciona a ideias complexas como “perseguição” e “soberania”.

Além disso, Zetter afirma que as pessoas refugiadas afirmam suas identidades de maneiras distintas daquelas que lhes são designadas por esses processos denominados de “rotulação”³³. Por essa razão, o autor decide explorar de que modo a própria burocracia determina a definição do rótulo de refugiado no âmbito humanitário (ZETTER, 1991, p. 39-41). Desse modo, Zetter inverte o olhar da pesquisa, que não se propõe a estudar as pessoas

³³ A preferência pelo termo “label”, que traduzimos como “rótulo”, é justificada por Zetter. Segundo o autor, esse conceito, melhor que outros como “categoria” ou “designação”, enfatiza a dimensão simbólica de um processo de identificação que não apenas descreve, mas também constrói a realidade à qual se reporta (ZETTER, 2007, p. 3).

deslocadas, mas os processos burocráticos de formação de suas identidades enquanto refugiadas.

O estudo de caso escolhido pelo autor foi a situação dos refugiados gregos cipriotas³⁴ e seu acesso a políticas de habitação. Em 1974, a Turquia invadiu parte do território do Chipre após longo conflito entre gregos cipriotas, majoritários e presentes sobretudo ao sul da ilha, e turcos cipriotas, concentrados ao norte. A presença turca teve como consequência a divisão do território da ilha, provocando o deslocamento forçado das populações étnicas minoritárias das duas regiões. Zetter analisou especificamente a situação dos gregos cipriotas que viviam no norte da ilha e deslocaram-se para o sul. O interesse do autor era principalmente entender de que forma os gregos cipriotas relacionavam-se com a sua nova identidade de refugiados (ZETTER, 1991, p. 41).

A escolha da política de habitação voltada para esses refugiados deve-se à amplitude desse programa, que chegou a contemplar 40% da população grega cipriota deslocada em um período de dez anos. A pergunta que o autor buscou responder foi: “Quem era um refugiado para fins da política de habitação?” (ZETTER, 1991, p. 47).

Dois foram os critérios essenciais adotados pelas ONGs e outros atores humanitários na determinação dos beneficiários: o tamanho das famílias e sua renda. Com isso, objetivou-se alcançar as pessoas deslocadas mais vulneráveis, como famílias mais numerosas originárias de áreas rurais e aquelas pobres de zonas urbanas. Assim, nota o autor que “pode ter sido vantajoso, no início, ser rotulado como refugiado pobre com uma numerosa família” (ZETTER, 1991, p. 47).³⁵

Na medida em que os critérios de renda e extensão das famílias foram os parâmetros determinantes da alocação da assistência àqueles compreendidos como refugiados para esse fim, outros elementos relevantes não foram levados em consideração. Nesse sentido, a vida comunitária, tal como existente no contexto anterior ao conflito, não

³⁴ Zetter nota que, do ponto de vista técnico-jurídico, essa população seria conceituada como “deslocados internos”, na medida em que não cruzou fronteiras internacionais. Contudo, para fins de argumentação acadêmica, designa-os “refugiados” no seu texto (ZETTER, 1991, p. 47).

³⁵ Tradução livre. Original em inglês: “It may indeed have been advantageous, early on, to be labelled a poor refugee with a large family” (ZETTER, 1991, p. 47).

teve espaço para continuidade. De fato, mesmo aquelas comunidades que conseguiram se estabelecer próximas nos abrigos temporários emergenciais, foram gradualmente separadas pelas políticas de habitação. Com isso, refugiados perderam laços comunitários que, conforme ressalta Zetter, seriam de suma importância para integração na região de acolhida (ZETTER, 1991, p. 49).

Zetter argumenta, nesse sentido, que a identidade burocrática de refugiado e as necessidades a esta atribuídas prevaleceram sobre as identidades comunitárias na conformação das novas moradias. Portanto, conclui o autor, “se voltarmos à questão original – quem é um refugiado? – é aquele que se conforma aos requerimentos institucionais” (ZETTER, 1991, p. 49).

E os processos burocráticos não apenas *formam identidades e rótulos* de refugiados, mas também os *transformam*, afirma Zetter. No exemplo do Chipre, uma população que era predominantemente rural passou a viver no espaço urbano. Ao mesmo tempo, os refugiados beneficiários do programa de habitação passaram a se sentir estigmatizados, uma vez que se perceberam segregados da população local. A esse contexto somou-se a situação de uma prolongada dependência dessas pessoas em relação às organizações humanitárias (ZETTER, 1991, p. 52-53). Nas palavras do autor, “[...] a necessidade de conformar-se a um estereótipo imposto institucionalmente pode tanto reforçar o controle como transformar uma identidade”.³⁶

Por fim, as situações de dependência e prolongada situação de refúgio também se inserem em um contexto de *politização de identidades*, conclui Zetter. Esse elemento se expressa à medida que o retorno aos territórios de origem revela-se cada vez menos provável. Em relação aos refugiados, essa politização se pronuncia no fato de que, apesar de terem buscado estender o programa de moradia a suas segundas e terceiras gerações, se recusaram a receber o título de propriedade das residências. Assim, a política de habitação como uma solução definitiva, em vez da repatriação, foi por eles rechaçada. Em relação aos governos, também era mais interessante preservar identidades de refugiados como pessoas que retornariam a seus locais de origem. Desse modo, refugiados não precisavam ser

³⁶ Tradução livre. Original em inglês: “the need to conform to an institutionally imposed stereotype can both reinforce control and transform an identity” (ZETTER, 1991, p. 45).

interpretados enquanto classe social. Assim, a politização da identidade dos refugiados se manifestou na preservação de um compromisso de retorno à origem, ainda que este não pudesse se realizar (ZETTER, 1991, p. 56-57).

O estudo de Zetter e o conceito cunhado de “*labelling*” revelam, desse modo, as contradições entre os rótulos burocráticos que separam refugiados e não refugiados para fins de assistência humanitária, as políticas que acompanham esse processo e, finalmente, as formas como os próprios refugiados concebem suas identidades e necessidades (ZETTER, 1991, p. 60).

Enquanto os estudos de Zetter questionaram os processos políticos e jurídicos de identificação das pessoas como refugiadas, outros autores passaram a desafiar a própria metodologia das pesquisas acadêmicas até então desenvolvidas. Em diálogo com Zetter, esses autores criticaram os estudos desenvolvidos por tomarem como pressuposto inquestionável as categorias políticas construídas pelas burocracias, como a condição de refugiado. Denominamos o conjunto desses argumentos como “abordagens metodológicas”.

1.1.3 Abordagens metodológicas

A busca por resultados que pudessem ser úteis para as políticas e projetos dirigidos a pessoas refugiadas guiou as pesquisas acadêmicas do novo campo de estudo. Nesse sentido, governos e organizações humanitárias financiaram investigações voltadas para a avaliação de suas políticas, definindo de modo relevante a agenda de pesquisa sobre refúgio estabelecida a partir dos anos 1980 (TURTON, 2003b, p. 2-3).

Para alcançar os objetivos a que se propunham, as pesquisas acadêmicas desenvolvidas nessa perspectiva utilizaram como parâmetro fundamental as categorias políticas adotadas. Isto é, o conceito de refugiado, nos termos da Convenção de Genebra de 1951, e outros instrumentos internacionais foram incorporados às investigações como pressuposto da análise (BAKEWELL, 2008, p. 437). Essa relação de interdependência entre política e pesquisa vem, desde então, gerando debates no meio acadêmico. Ainda em 1998, Van Hear resumiu os principais pontos de discordância:

De um lado, estão aqueles que temem que o “*advocacy*” pode marginalizar os estudos sobre refúgio, torná-los “cativos para seus clientes”, e

desvalorizar o peso e credibilidade das suas conclusões. De outro lado, estão aqueles que afirmam que a legitimidade e objetivo dos estudos sobre refúgio advêm do *advocacy*, e que, longe de evitá-lo, o campo deve ser julgado por seu impacto no planejamento da assistência e fortalecimento da proteção aos refugiados (VAN HEAR, 1998b, p. 348).³⁷

Contudo, foi justamente a busca predeterminada por um impacto nas políticas para pessoas refugiadas que tornou parte das investigações da área irrelevante. Esse é o argumento de David Turton, que observa que as pesquisas dividem as pessoas conforme as causas pressupostas dos seus movimentos migratórios, e não a partir das suas experiências. Com isso, vivências e desafios comuns entre pessoas refugiadas e outras pessoas não podem ser constatados, observa o mesmo autor. Pessoas deslocadas por projetos de infraestrutura e desenvolvimento estão entre os exemplos trazidos por Turton como uma possível aproximação de experiências que não é objeto de análise em razão dessa restrição metodológica. Nesse sentido, o autor destaca que esses grupos, usualmente povos indígenas, sofrem também consequências sociais e psicológicas devastadoras a partir do deslocamento, ainda que este seja planejado e previamente comunicado pelo Estado (TURTON, 2003b, p. 8).

Esse é também o argumento central de Oliver Bakewell no texto “*Research Beyond the Categories: The Importance of Policy Irrelevant Research into Forced Migration*” (2008). O autor destaca que, ao se olhar para as pessoas refugiadas enquanto tais, a categoria política termina por servir de lente que explica quaisquer realidades nas quais estão imersas. Ou seja, perde-se a dimensão de que nessas categorias se encontram homens e mulheres, pessoas com diversos níveis educacionais, profissões e vulnerabilidades, de modo que razões sociais, econômicas ou de outra ordem tendem a não ser consideradas por essa lente que distingue refugiados de não refugiados (BAKEWELL, 2008, p. 438-439).

Bakewell chega a essa conclusão ao debruçar-se sobre a situação de pessoas angolanas que viviam na Zâmbia, mas estavam retornando ao país de origem com o fim da guerra nos anos 2002. Inicialmente, o autor guiou-se pela pergunta sobre qual seria a

³⁷ Tradução livre. Original em inglês: “On the one hand are those who fear that ‘advocacy’ may marginalize refugee studies, make it ‘captive to its clients’, and devalue the weight and credibility of its findings. On the other hand are those who assert that the legitimacy and purpose of refugee studies come from advocacy, and that far from avoiding it, the field should be judged by its impact on the design of assistance and the strengthening of refugee protection”.

motivação do retorno de refugiados a Angola, isto é, as razões para a *repatriação voluntária* enquanto solução duradoura buscada.

Contudo, o autor compreendeu que, para de fato extrair essa informação, era preciso olhar não apenas para refugiados, mas também para outras pessoas, de forma a compreender o contexto social mais amplo em que se encontravam. Então, deparou-se com a constatação de que não apenas angolanos retornavam ao país de origem, mas havia de fato uma rota migratória em direção à Angola que incluía o movimento de nacionais da Zâmbia em busca de oportunidades econômicas. Ou seja, “os movimentos de refugiados podem ser interpretados como repatriação, uma vez que são refugiados, em um contexto em que há movimentos idênticos de outros que seriam vistos como uma situação de migração econômica” (BAKEWELL, 2008, p. 449).³⁸

E a crítica de Bakewell não se encerra nesse argumento. O autor observa que não apenas as pesquisas são restritas ao grupo que do ponto de vista político é categorizado como refugiado, mas também se limitam a um único aspecto de suas vidas. Como regra, esses estudos dedicam-se a investigar a relação das pessoas refugiadas com os Estados e organizações humanitárias – justamente os principais financiadores das pesquisas. Consequentemente, dimensões de importância da vida das pessoas refugiadas restaram sem substancial análise acadêmica, a exemplo das relações interpessoais que provêm apoio na integração local (referidas por Bakewell como “atores informais de proteção”) (BAKEWELL, 2008, p. 449-450). Pela mesma razão, embora a maior parte das pessoas refugiadas se estabeleça de maneira autônoma em áreas urbanas, predominam os estudos sobre campos de refugiados, nos quais a preocupação com a dimensão institucional e seu impacto resta ainda mais evidente. Menos estudos, portanto, observam as situações daqueles que vivem em meio à população local, encontrando possibilidades de integração (BAKEWELL, 2008, p. 449-450).

Bakewell conclui que a categoria de refugiado e os direitos que lhe são associados se justificam no âmbito político. No entanto, acrescenta o autor que isso não significa que essa mesma categoria deva restringir as perguntas de pesquisa. Por exemplo, a investigação

³⁸ Tradução livre. Original em inglês: “Refugees’ movements may be interpreted as repatriation, because they are refugees, in a context where there are identical movements by others that would be looked on as economic migration” (BAKEWELL, 2008, p. 449).

das motivações econômicas presentes nas migrações forçadas apenas pode ser possível quando não conduzida nos limites da referida categoria, observa o autor (BAKEWELL, 2008, p. 450). Nesse sentido, diferencia as categorias em analíticas e políticas.³⁹

A categorização é um mecanismo básico profundamente embutido tanto nas ciências sociais como nas políticas. Para o cientista social que observa o mundo, as pessoas são atribuídas a categorias de pessoas que são percebidas como tendo “características comuns inequívocas” (Scott and Marshall 2005) e observações relacionadas a estes indivíduos no interior destas categorias podem ser agregadas e analisadas [...]. Eu me refiro a estas categorias utilizadas no processo de pesquisa como *categorias analíticas*. Na esfera política, categorias são utilizadas para definir aqueles grupos de pessoas que se assume que compartilham determinadas qualidades que torna razoável submetê-los aos mesmos resultados políticos. A política irá clarificar como a organização concernente irá interagir com pessoas que se incluem dentro de determinada categoria; por exemplo, concedendo-lhes direitos legais ou fornecendo-lhes recursos e serviços. Em contraste com as categorias analíticas, estas *categorias políticas* são prováveis de serem razoavelmente invariáveis ao longo do tempo (elas significam o mesmo hoje que ontem) e espaço (BAKEWELL, p. 435-436, grifos da autora).⁴⁰

E “pesquisas orientadas por políticas podem levar não apenas a pesquisas sociológicas pobres, mas também a políticas ruins”, argumenta Castles (2003, p. 26).⁴¹ Castles cita o exemplo dos países da Europa Ocidental que, nos anos 1990, adotaram medidas para limitar a migração e pedidos de refúgio, as quais, em verdade, resultaram no crescimento de uma rede ilegal voltada para o “contrabando” de migrantes ao continente. A razão desses equívocos, afirma Castles, é justamente o fato de que as investigações não se

³⁹ Bakewell reconhece a relação entre esse conceito de “categoria” e a ideia de “rótulos” em Zetter. Contudo, chama atenção para a diferença entre as terminologias no sentido de que: “podemos imaginar o que começa quando uma categoria analítica, é aceita como uma categoria política e, no devido tempo, um rótulo burocrático” (BAKEWELL, 2008, p. 436).

⁴⁰ Tradução livre. Original em inglês: “Categorization is a basic mechanism deeply embedded in both social science and policy. For the social scientist observing the world, people are assigned to categories as people who are perceived to have ‘unequivocally shared features’ (Scott and Marshall 2005) and observations related to individuals within these categories can be aggregated and analysed. [...] I refer to these categories used in the research process as analytical categories. In the policy sphere, categories are used to define those groups of people who are assumed to share particular qualities that make it reasonable to subject them to the same outcomes of policy. The policy will lay out how the organization concerned will interact with people who fall into a particular category; for example, granting them legal rights or providing them with resources and services. In contrast to analytical categories, these policy categories are likely be fairly invariant over time (they mean the same today as yesterday) and space” (BAKEWELL, 2008, p. 435-436).

⁴¹ Tradução livre. Original em inglês: “policy-driven research can lead not only to poor sociology, but also to bad policy” (CASTLES, 2003, p. 26).

situaram de maneira independente à política, mas, ao contrário, se serviram dos seus conceitos, dados e preocupações (CASTLES, 2003, p. 25-26).

Desse modo, autores como Turton, Bakewell e Castles consideram que uma pesquisa acadêmica que pretenda ser útil para as pessoas refugiadas precisa justamente desafiar as concepções entranhadas nas categorias políticas. Para isso, categorias políticas e analíticas (conforme definição de Bakewell) não devem ser confundidas, de modo que os estudos tenham liberdade para chegar a conclusões novas e originais sobre os contextos em que se inserem as pessoas refugiadas.

Assim, a partir dos anos 1990, pesquisadores da área de refúgio e migrações forçadas passaram a chamar atenção para o fato de que as categorias adotadas pelas políticas migratórias, baseadas em divisões bem demarcadas entre a migração voluntária e a forçada, não encontram fundamento na observação da realidade. Nesta, a complexidade dos movimentos migratórios revela que, ao mesmo tempo em que a migração compreendida como econômica podia resultar de contextos sociais extremamente graves, que impulsionavam o deslocamento, refugiados também podiam trazer elementos de voluntariedade ao escolher o seu destino final com o objetivo de expandir suas oportunidades, em especial quando já haviam alcançado território seguro (VAN HEAR, 2014).

Nesse sentido, observa Van Hear, os estudos acadêmicos passaram a destacar a existência de uma *tensão entre a natureza dos movimentos migratórios e as características das políticas migratórias adotadas pelos países*, na medida em que estas enxergam os migrantes como se tivessem uma única razão para migrar (enquanto refugiados, estudantes, migrantes econômicos, migrantes laborais, entre outros) (VAN HEAR, 2014).

Desse modo, as diversas abordagens percorridas neste texto (de *continuum*, de *categorização* e *metodológicas*), tomadas em seu conjunto, contribuíram para a emergência da ideia de *movimentos migratórios mistos enquanto categoria analítica*. E essa nova categoria passou a ser utilizada não apenas no âmbito acadêmico, mas também na dimensão política, como forma de expressar a complexidade dos movimentos migratórios atuais (VAN HEAR; BRUBAKER; BESSA, 2009). Nesse sentido, as discussões trouxeram consequências sobre propostas de direitos e garantias às pessoas refugiadas, assim como

outras pessoas deslocadas em movimentos considerados como dessa natureza. O texto segue com essa análise da emergência de movimentos migratórios mistos enquanto categoria política.

1.2 Narrativas políticas e a emergência da categoria de movimentos migratórios mistos

O Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) liderou a elaboração da categoria de “movimentos migratórios mistos”, sendo hoje utilizada por distintos atores como expressão da complexidade dos movimentos migratórios (VAN HEAR, 2011). De fato, o delineamento dessa categoria foi conduzido sobretudo no âmbito multilateral, mais que no plano dos Estados nacionais (VAN HEAR, 2011).

Criado em 1950 com o mandato específico de proteção e busca de soluções duradouras⁴² para os refugiados europeus deslocados na Segunda Guerra Mundial, a atuação do ACNUR representou um novo momento da proteção dos refugiados, como ressalta Liliana Jubilut (2007, p. 27-29). Como observa a mesma autora, essa nova etapa tem expressão, primeiramente, por meio do processo de positivação do Direito Internacional dos Refugiados, a partir da consolidação do compromisso formal dos Estados por meio da Convenção de Genebra de 1951 e do Protocolo de 1967 Relativos ao Estatuto dos Refugiados (2007, p. 27). A primazia da proteção da pessoa humana como sujeito de direitos é a característica fundamental dos referidos tratados internacionais de proteção às pessoas refugiadas. Nesse sentido são as reflexões de Guilherme Assis de Almeida (2018):

Indubitavelmente, a Convenção de 1951 é um marco na perspectiva da proteção da pessoa humana pelo Direito Internacional, uma vez que ela vai no sentido de uma proteção e supervisão internacional, para além do clássico limite territorial do Estado-nação, ao elencar direitos específicos para os refugiados em diversos de seus artigos e ao estabelecer que “o estatuto pessoal de um refugiado será regido pela lei do país de seu domicílio, ou, na falta de domicílio, pela lei do país de sua residência”. A Convenção também estabeleceu o ‘tratamento mais favorável’ aos refugiados ou ‘a mesma circunstância’ em relação aos nacionais (ALMEIDA, 2018, p. 121).

⁴² As soluções duradouras previstas no estatuto do ACNUR, de 1950, são: “repatriação voluntária”; sua “assimilação pelas comunidades nacionais” e “reassentamento” (UN GENERAL ASSEMBLY, 1950, p. 6-9).

Característica também desse novo momento é o fato de que o reconhecimento da condição de refugiado passou a operar-se não apenas de modo coletivo,⁴³ mas também por meio da determinação do “fundado temor de perseguição” de caráter individual⁴⁴ (JUBILUT, 2007, p. 28-29).

Além disso, o ACNUR, enquanto organização pertencente ao sistema das Nações Unidas, promoveu o tema de proteção aos refugiados no âmbito da comunidade internacional, provocando os países sobre seus compromissos e, ao mesmo tempo, apoiando o desenvolvimento e a efetivação de direitos das pessoas refugiadas no plano local (JUBILUT, 2007, p. 28-29).

De início, contudo, o trabalho do ACNUR esteve circunscrito a diversos limites de atuação (GENERAL ASSEMBLY, 1950). Com base na Convenção de Genebra de 1951, eram consideradas refugiadas apenas pessoas originárias do continente europeu e que tivessem se deslocado em razão de eventos anteriores a 1951. A esses limites geográfico e temporal adicionava-se a restrição do próprio mandato do ACNUR, determinado, inicialmente, a três anos de trabalho. Além disso, sua atuação era pensada em termos de proteção legal, mas não de assistência direta às pessoas refugiadas (LOESCHER, 2014, p. 1-15).

Cada um desses limites foi ultrapassado nas décadas seguintes. Por meio de resoluções da Assembleia Geral da ONU, os Estados ampliaram o mandato do ACNUR em resposta aos desafios impostos pelas novas realidades de deslocamento humano (LOESCHER; BETTS; MILNER, 2008, p. 21).

Nos anos 1960, a organização orientou seu trabalho aos países africanos, marcados por conflitos relacionados ao período de descolonização e guerras de independência (LOESCHER, 2014, p. 2-5). Esse compromisso com refugiados para além do contexto europeu foi ratificado por diversos países por meio do Protocolo de 1967, que

⁴³ Também denominado de reconhecimento *prima facie* (JUBILUT, 2007, p. 27). Nesses casos, a condição de refugiado é reconhecida a um grupo com base em elementos como nacionalidade ou etnia, não havendo necessidade de comprovação de “fundado temor de perseguição” individual (JUBILUT, 2007, p. 26-27).

⁴⁴ Por meio dos sistemas de refúgio nacionais, determina-se quais pessoas possuem necessidades de proteção internacional na condição de refugiadas. Aqueles que aguardam uma decisão sobre os seus pedidos de refúgio são denominados “solicitantes de refúgio” (*asylum-seekers*) (UNHCR. *Asylum-Seekers*).

retirou os limites geográfico e temporal da Convenção de Genebra de 1951. E, nas décadas de 1970 e 1980, seu trabalho com essa população no sul global se estendeu ainda mais, alcançando Ásia e América Latina. Igualmente, sobretudo nos anos 1990, o ACNUR assumiu um papel relevante na assistência direta às pessoas, realizando não apenas o trabalho de garantia de sua proteção legal (LOESCHER, 2014, p. 2-5). E a definição da sua “população de interesse” se ampliou não apenas em relação aos refugiados (das diversas partes do mundo), mas também de modo a incluir solicitantes de refúgio, apátridas, retornados e, em alguns contextos, os deslocados internos (ELLIOT, 2016).⁴⁵ Por fim, em 2003, a organização passou a ter um mandato de caráter permanente, fundamentado pela Assembleia Geral da ONU enquanto o tema de refúgio se mantiver sem uma resolução (UN GENERAL ASSEMBLY, 2003b).

Essa reinterpretação e expansão do seu mandato, contudo, não se estendeu a pessoas migrantes (ELLIOT, 2016). Nas primeiras décadas de seu trabalho, o ACNUR evitou tratar do tema da migração em seus documentos e políticas, salvo quando para demarcar a sua diferença em relação à realidade do refúgio (ELLIOT, 2016).

Assim, ao qualificar em termos de “movimentos migratórios mistos” o contexto de migração e refúgio a partir dos anos 1990 e, sobretudo, na década de 2000, a organização imprimiu uma nova abordagem ao tema do deslocamento humano (ELLIOT, 2016). Essa mudança é evidenciada nos próprios discursos dos Altos Comissários da organização perante o seu Comitê Executivo (*Executive Committee – ExCom*), que se reúne anualmente em Genebra para discutir os planos, programas e orçamento da organização, além de aconselhá-la no desenvolvimento de suas atividades (UNHCR, *Executive Committee*). A partir desses documentos, serão investigadas as narrativas sobre a relação entre migração e refúgio que marcaram a atuação do ACNUR ao longo dos anos. Três períodos principais integram essa primeira parte da análise: (i) 1950 a 1970; (ii) anos 1980; (iii) anos 1990.

1.2.1 1950 a 1970

“Do ponto de vista do refugiado, a solução mais desejável” (GOEDHART, 1952). Assim era pensada a migração por Gerrit Jan van Heuven Goedhart, primeiro Alto

⁴⁵ Por meio de Resoluções da Assembleia Geral da ONU e do seu Conselho Social e Econômico.

Comissário do ACNUR (1951-1956). Para Goedhart, as soluções para refugiados deviam ser promovidas na seguinte ordem: “migração quando possível, assimilação quando nenhuma migração é possível, e assistência quando nem migração nem assimilação são viáveis”⁴⁶ (GOEDHART, 1952). Naquele momento, os termos “migração” e “reassentamento” eram muitas vezes utilizados como sinônimos. Isto é, a migração era interpretada pelo ACNUR como sendo, ao mesmo tempo, uma potencial resposta econômica e humanitária para a realidade do refúgio.

A preocupação, nesse período, era a de inclusão de refugiados em programas de migração mais amplos voltados para a “população excedente” do continente europeu, marcado pela pobreza e desemprego no contexto pós-Segunda Guerra Mundial (GOEDHART, 1951). A migração de 115.000 pessoas era proposta como uma solução para essa população europeia, um processo a ser conduzido pelo *Intergovernmental Committee for European Migration* (Comitê Intergovernamental para a Migração Europeia – ICEM), organização antecessora da Organização Internacional para as Migrações (OIM).⁴⁷

Entretanto, considerando as lições aprendidas do passado, em que a via da migração alcançou sobretudo os refugiados jovens e hábeis ao trabalho, o Alto Comissário ressaltou que, para que esta fosse uma solução efetiva à situação dos refugiados, deveria incluir também aqueles mais vulneráveis (GOEDHART, 1951). Para tanto, ressalvada a competência do ACNUR de representação das pessoas refugiadas, Goedhart trabalhou de maneira próxima à ICEM para que os refugiados tivessem acesso a oportunidades de migração (LOESCHER, 2017, p. 78):

Esta representação é, em minha opinião, absolutamente vital, uma vez que o refugiado é sempre o caso difícil na migração. Ele não satisfaz facilmente os requisitos administrativos regulares: ele não tem passaporte ou algum outro documento – ele frequentemente não tem a idade ou nacionalidade correta. Por todas essas razões ele requer representação especial de modo a garantir que tenha igual oportunidade de migração em relação a pessoas

⁴⁶ Tradução livre. Original em inglês: “migration where possible, assimilation where no migration possible, and assistance where neither migration or assimilation feasible” (GOEDHART, 1952).

⁴⁷ Criada também no contexto Pós-Segunda Guerra Mundial, na Conferência Internacional para Migração (Bruxelas, 1951), o *Provisional Intergovernmental Committee for the Movements of Migrants from Europe* (PICMME), que logo passa a se chamar *Intergovernmental Committee for European Migration* (ICEM), operacionalizou o transporte de mais de 400 mil pessoas (entre migrantes econômicos e refugiados) da Europa para outros continentes (IOM. 1950s).

que podem usufruir da proteção dos seus próprios governos (GOEDHART, 1951).⁴⁸

Em perspectiva semelhante, Auguste R. Lindt (1956-1960), que lhe sucedeu no mais alto posto do ACNUR, afirmou a importância da migração enquanto alternativa à situação dos campos de refugiados, uma realidade que se esperava ser provisória.

As manifestações de Lindt tinham tom positivo, na medida em que a população de refugiados havia diminuído de 160 mil, em 1958, para 110 mil, um ano depois. As razões indicadas pelo Alto Comissário para essa redução, que foi acompanhada pelo menor número também de pessoas em campos de refugiados, seria a garantia de soluções duradouras a essas pessoas, isto é, a repatriação voluntária, integração e *emigração* (LINDT, 1959).

Durante o seu mandato, a ICEM realizou o reassentamento principalmente de refugiados da Hungria que estavam em países como Áustria e Iugoslávia (LINDT, 1959). Como argumento para proteção aos refugiados húngaros apesar do limite temporal da Convenção de Genebra, Lindt justificou que a razão de seu deslocamento se encontrava em eventos anteriores a 1951 (LOESCHER, 2017, p. 79).

Assim como Goedhart, Lindt também persuadiu os países para que incluíssem os refugiados de perfis mais vulneráveis nas suas quotas migratórias. Desse modo, buscou garantir que as possibilidades de migração/reassentamento não se baseassem apenas nos perfis profissionais das pessoas refugiadas (LOESCHER, 2017, p. 79-80).

Também em seu mandato, aprovou-se o “World Refugee Year” (1959-1960), período em que a ONU, cerca de 60 governos e a sociedade civil buscaram divulgar amplamente a realidade de refúgio e avançar no alcance de soluções duradouras para pessoas que, quinze anos após o fim da guerra, ainda viviam em contextos como os dos campos de refugiados (WHEN, 2012). Um dos resultados significativos do período foi o crescimento

⁴⁸ Tradução livre. Original em inglês: “Such a representation is, in my opinion, absolutely vital, as the refugee is always the difficult case in migration. He does not easily satisfy the normal administrative criteria: he lacks a passport or some other document – he is often not of the right age or of the right origin. For all these reasons he requires special representation in order to ensure that he will have an equal opportunity of migration with persons who can enjoy the protection of their own Governments” (GOEDHART, 1951).

do número de propostas de países⁴⁹ para reassentamento de refugiados, sobretudo daqueles em situação de particular vulnerabilidade, como as pessoas com deficiência.⁵⁰

Ao assumir a direção do ACNUR entre 1960-1965, Félix Schnyder reconheceu esses sucessos alcançados. Contudo, o tema da migração encontra referência em seus discursos apenas nesse sentido pontual de reflexão sobre os avanços logrados pelo ACNUR para a situação dos refugiados mais antigos (*“old” refugees*) (SCHNYDER, 1963).

A atenção de Schnyder centrou-se sobre a chegada de novos refugiados ao continente europeu e, principalmente, à África, situações vistas com preocupação (SCHNYDER, 1965). Schnyder foi responsável pela promoção do debate sobre a necessidade de superação dos limites temporais e geográfico da Convenção de Genebra de 1951, o que culminou com a adoção do Protocolo de 1967 (LOESCHER, 2017, p. 82).

Entre 1966 e 1977, o iraniano Sadruddin Aga Khan assumiu a liderança da organização e foi responsável por sua expansão, passando a ter presença física também na Ásia e América Latina (LOESCHER, 2017, p. 82). Sob o seu mandato, o ACNUR atuou, pela primeira vez, em uma situação de deslocados internos, no sul do Sudão, e também se manifestou pela necessidade de busca de soluções para essas pessoas que, não tendo cruzado uma fronteira internacional, estavam em situações similares àquelas dos refugiados (LOESCHER, 2017, p. 82). Em suas palavras, o ACNUR “poderia agir em nome de numerosos grupos de pessoas que podem não estar todas em conformidade com a definição convencional de refugiado mas estão em uma situação análoga àquela dos refugiados” (KHAN, 1976).⁵¹

Sobre a migração, contudo, foram poucas as suas referências. De maneira similar ao seu antecessor, Khan trata do que denomina “reassentamento pela migração” como uma efetiva resposta dada para a realidade dos campos de refugiados após a Segunda Guerra

⁴⁹ A exemplo do governo do Brasil, que anunciou no “World Refugee Year” que receberia 700 refugiados da Europa do Leste (LINDT, 1959).

⁵⁰ Durante o World Refugee Year e seis meses seguintes, foram firmados compromissos como 3 mil vagas de migração para refugiados com deficiência (UN GENERAL ASSEMBLY, 1962).

⁵¹ Tradução livre. Original em inglês: “could take action on behalf of large groups of people who may not all conform to the conventional definition of a refugee but are in a situation analogous to that of refugees” (KHAN, 1976).

(KHAN, 1969). Nesse momento do início dos anos 1970, contudo, se reduzem as operações do ICEM de reassentamento de refugiados e outros migrantes europeus a outros países. Com o menor número de pessoas desse continente com necessidades de transferência, o ICEM perdeu o apoio dos doadores (LOESCHER, 2017, p. 83).

A migração, enquanto solução duradoura para os refugiados, portanto, foi o tom assumido pelos representantes do ACNUR entre 1950 e meados dos anos 1970. Nesse período, a organização tornou-se um ator global que justificou a expansão do seu mandato para além do estatuto originário. Assim, novos continentes e perfis de vítimas de deslocamento forçado foram incluídos na sua “população de interesse”. Importante notar que, apesar da colaboração do ACNUR com os programas de migração/reassentamento operados pela ICEM, a organização manteve-se silente a respeito da situação de outros migrantes internacionais. O limite de seu trabalho, neste ponto, era garantir a inclusão de refugiados em oportunidades vislumbradas para um conjunto mais amplo de pessoas migrantes.

Entretanto, o ambiente internacional favorável à expansão dos direitos dos refugiados encontrou sinais de esgotamento já no final dos anos 1970. No seu relatório anual de 1979, o ACNUR destaca que muitos governos passaram a se negar a reconhecer direitos aos refugiados, ou o faziam apenas de maneira temporária (UN GENERAL ASSEMBLY, 1979).

Essa época é marcada também pelo crescimento do número de pessoas que se deslocavam de barco em busca de refúgio, a exemplo de refugiados da Indochina (sobretudo Vietnã e Laos), os denominados “*boat people*” (UN GENERAL ASSEMBLY, 1979). No ano de 1979, por meio de um acordo multilateral, países do Sudeste asiático firmaram o compromisso de reconhecimento *prima facie* para os refugiados da Indochina, ao passo que Estados para além da região se comprometeram a disponibilizar suficientes vagas de reassentamento para essas pessoas (BETTS, 2006, p. 32).

O fechamento de fronteiras às pessoas refugiadas, de um lado, e a busca de planos abrangentes de ação para situações prolongadas de refúgio, de outro, são alguns dos temas que permeiam a década seguinte.

1.2.2 Anos 1980

Entre 1977 e 1982, o número de refugiados no mundo passou de 3 para 10 milhões de pessoas. As realidades de campos de refugiados se revelavam duradouras, com interesse cada vez menor dos governos de patrocínio de custosos programas de repatriação voluntária. Ao mesmo tempo, países ocidentais passaram a vivenciar uma nova situação: a chegada de refugiados do Sul Global, originários da África, Ásia e Oriente Médio (LOESCHER, 2001, p. 3400). Esse foi o contexto em que se desenvolveu o trabalho do Alto Comissário para Refugiados Poul Hartling (1978-1985) (LOESCHER, 2001, p. 3008-3009).

Na Europa, a opinião dos governos era a de que migrantes econômicos estavam utilizando os sistemas de refúgio como via migratória. Essas solicitações eram consideradas como “abusivas” ou “manifestamente infundadas” (UN GENERAL ASSEMBLY, 1983), casos para os quais o ExCom propôs a realização de uma análise de elegibilidade acelerada (ExCom, 1983). Essa suspeita, combinada ao contexto econômico de desemprego, resultou na aprovação de leis nacionais que dificultaram o acesso ao processo de refúgio e restringiram direitos sociais e econômicos a solicitantes de refúgio (LOESCHER, 2001, p. 3008-3009).

Nesse contexto, diversos países europeus realizaram consultas sobre a situação de “imigração irregular” ao continente, em muitas das quais o ACNUR não foi convidado a estar presente (LOESCHER, 2001, p. 3400). De fato, nos anos 1980, os governos da região e o ACNUR já não tinham interesses comuns. Ao contrário, o ACNUR era percebido como uma instituição que limitava a autonomia dos Estados em sua política migratória, como observa Loescher (2001, p. 3533-3534).

Exemplo é a situação de pessoas Tamil, oriundas do Sri Lanka. Países como Suíça e Alemanha argumentaram que essas pessoas fugiam de uma guerra civil, e não de uma situação de perseguição individual, nos termos da Convenção de Genebra de 1951, e, portanto, não deveriam ser reconhecidas como refugiadas. Além disso, justificaram que os Tamil poderiam ser retornados a regiões específicas do Sri Lanka. O ACNUR recomendou aos países que, embora não fosse reconhecida aos Tamil a proteção com base na Convenção de Genebra de 1951, os países garantissem a proteção dessas pessoas enquanto perdurasse o

conflito. A recomendação, contudo, não evitou a devolução dessas pessoas ao país de origem.

Igualmente, o ACNUR passou a destacar as dificuldades de distinção entre refugiados e migrantes econômicos diante de uma realidade de migração de larga escala. Nas palavras de Poul Hartling:

Os migrantes econômicos e os trabalhadores estrangeiros não são, evidentemente, refugiados como tais. Eles estão fora do seu país, mas eles podem buscar a proteção de suas autoridades diplomáticas e consulares, e eles podem retornar. No entanto, em um grande número de casos, a distinção não é fácil de fazer. Casos limítrofes sempre existiram, mas a situação cresceu em complexidade. Hoje, mais do que nunca, as pessoas deixam seus países por uma combinação de razões muito frequentemente tão intimamente ligadas que os fatores dominantes nem sempre são fáceis de discernir (HARTLING, 1982).⁵²

Ou seja, ainda que, no início dos anos 1980, não se falasse propriamente em “movimentos migratórios mistos”, o ACNUR reconheceu a complexidade de razões para o deslocamento e, principalmente, o desafio relacionado à demarcação das condições de refugiado e migrante. O período se caracterizou, portanto, por duas realidades que se retroalimentaram: de um lado, a percepção de abuso do sistema de refúgio; de outro, a compreensão de uma dificuldade de identificação das pessoas em necessidade de proteção internacional. E essa dupla realidade se apresentou em um período que Hartling entende ser marcado por um “cansaço de compaixão” dos países (HARTLING, 1982).

Em 1986, Jean-Pierre Hocké assumiu a liderança do ACNUR, exercendo essa função até 1989. No seu mandato, as situações de violência generalizada continuaram a ser responsáveis pela maior parte dos deslocamentos de ordem forçada. Isto é, as naturezas das razões para os movimentos de refugiados refletiam cada vez menos os parâmetros de perseguição individual da Convenção de Genebra de 1951 e do Protocolo, conforme chama atenção o Relatório anual do ACNUR de 1986 (UN GENERAL ASSEMBLY, 1986). Em resposta, Hocké afirmou que o parâmetro para o engajamento do ACNUR e dos Estados

⁵² Tradução livre. Original em inglês: “Economic migrants and alien workers are, of course, not refugees as such. They are outside their country, but they can seek the protection of their diplomatic and consular authorities, and they can go back. However, in a large number of instances, the distinction is not easy to make. Borderline cases have always existed, but the situation has grown in complexity. Today, more than ever, people leave their countries for a combination of reasons very often so intimately linked that the dominating factors are not always easy to discern” (HARTLING, 1982).

nacionais deveria ser a presença da necessidade de proteção internacional, e não a conformação formal à definição de refugiado com base nos referidos tratados (HOCKÉ, 1986).

E, ressaltou Hocké, enquanto os países em desenvolvimento, que recebiam a maioria de refugiados, se mostraram acolhedores a essas pessoas, os mesmos parâmetros não se apresentavam nos países desenvolvidos, onde se encontravam apenas 10% dos solicitantes de refúgio e refugiados (HOCKÉ, 1986). A crítica de Hocké se dirigiu principalmente à Europa, continente que no passado havia endossado os princípios de proteção aos refugiados, mas fechava suas fronteiras aos refugiados originários de outros continentes (HOCKÉ, 1986).

Quatro fatores foram identificados por Hocké como motivadores dessas políticas restritivas aos refugiados. Em primeiro lugar, as prolongadas situações de refúgio. Com efeito, o período de seu mandato foi marcado pela permanência de milhares de refugiados em campos, sem acesso a soluções duradouras, uma realidade de regiões como o Oriente Médio e a Ásia. Em segundo lugar, somaram-se novas crises humanitárias àquelas já antigas, mas que continuavam a ser responsáveis pelo deslocamento forçado em larga escala. Em terceiro lugar, está a referida situação de que os refugiados já não se encontravam circunscritos a determinados continentes ou regiões. Finalmente, observou que “há uma tendência crescente de que refugiados sejam confundidos com migrantes econômicos”⁵³ (HOCKÉ, 1986).

Este último ponto foi detalhado em outra conferência, quando Hocké destacou que “o fluxo atual de refugiados ocorre no contexto de um aumento nos fluxos migratórios gerais. Estes não abrangem apenas os refugiados – independente de como os definamos – mas também os migrantes econômicos” (HOCKÉ, 1987).⁵⁴

⁵³ Tradução livre. Original em inglês: “There is a growing tendency for refugees to be confused with economic migrants” (HOCKÉ, 1986).

⁵⁴ Tradução livre. Original em inglês: “the current flow of refugees takes place in the context of an increase in general migratory flows. These do not only encompass the refugees – however we define them – but also economic migrants” (HOCKÉ, 1987).

Uma das respostas para esse contexto de crescente hostilidade às pessoas refugiadas, em sua opinião, seria a busca de soluções duradouras. E quando Hocké pensa em soluções, refere-se principalmente à repatriação voluntária, considerada por ele como preferencial à integração local, que ocorria em poucas regiões para além da África, ou reassentamento, uma alternativa custosa e com menos perspectivas (HOCKÉ, 1987). Em seu mandato, o Alto Comissário teve o apoio do ExCom para explorar a viabilidade da repatriação voluntária mesmo em contextos de conflito (LOESCHER, 2001, p. 3734-3735).

Na medida em que a maior parte dos refugiados provinha de países comunistas, Hocké aproximou-se dos países do leste de modo a garantir um compromisso com essas soluções de repatriação voluntária. Loescher nota que, durante o período da Guerra Fria, o ACNUR era associado pelos países comunistas como aliado dos ocidentais. O mesmo autor lembra que a oportunidade de aproximação com o bloco veio quando a Hungria, em 1987, solicitou apoio do ACNUR para a situação de refugiados da Transilvânia. Como resultado, Hungria e, posteriormente, Polônia, República Checa, Eslováquia, Romênia e Rússia ratificaram a Convenção de Genebra de 1951 (LOESCHER, 2001, p. 3804-3805). Para Loescher, a aproximação com o bloco comunista foi um dos dois maiores êxitos do mandato de Hocké, na medida em que se antecipou ao fim da Guerra Fria (LOESCHER, 2001, p. 3804-3805).

Outro importante resultado de seu trabalho, na opinião do mesmo autor, é em relação à crise Indochina, uma das mais prolongadas até então (LOESCHER, 2001, p. 3804-3805). Meio milhão de refugiados haviam buscado acolhida em países do Sudeste asiático entre 1979 e 1988 (UN GENERAL ASSEMBLY, 1989a, p. 21-22). Entretanto, ao final do ano de 1988, embora o número de pessoas que fugiam do Vietnã fosse crescente, as quotas de reassentamento reduziam cada vez mais. De fato, após o movimento de “*boat people*” ter registrado cinco anos de queda, o período 1987-1988) foi caracterizado pelo novo aumento de chegadas de refugiados, principalmente na Tailândia (LOESCHER, 2001, p. 3850). Conseqüentemente, cerca de 150 mil pessoas permaneciam em campos de refugiados em países do sudeste asiático. Ao mesmo tempo, havia a percepção de que os programas de reassentamento a partir da Ásia haviam atraído não apenas refugiados, mas também migrantes econômicos (BETTS, 2006, p. 32).

Nesse sentido, Loescher nota que um estudo de caráter sigiloso do ACNUR sobre os perfis das pessoas que deixavam o Vietnã, de 1985, concluiu que quase dois terços das pessoas deslocadas a partir desse país não tinham necessidade de proteção internacional, incluindo o reconhecimento do *status* de refugiado e o acesso a soluções, como o reassentamento. Contudo, ainda assim, o estudo concluía que essas pessoas não podiam ser retornadas ao país de origem (LOESCHER, 2001, p. 3843-3846). Loscher ressalta que a proposta do autor do estudo, Anders Johnsson, a quem entrevistou em sua pesquisa, incluía uma análise individual dos pedidos de refúgio dos nacionais do Vietnã, em vez da presunção vigente até aquele momento de que todos tinham necessidades de proteção. Igualmente, observa que Johnsson propôs o envolvimento dos diversos países implicados, como os de acolhida e os de reassentamento, em uma resposta abrangente a essa crise (LOESCHER, 2001, p. 3843-3846).

Desse modo, Hocké buscou pôr em prática recomendações que o Alto Comissário anterior, Hartling, não havia implementado em relação ao Sudeste da Ásia. Assim, em 1989, diversos países da região se reuniram na Conferência Internacional para Refugiados da Indochina, em Genebra, quando foi aprovado o Plano de Ação Abrangente da Indochina (LOESCHER, 2001, p. 3860). A aprovação dessa estratégia foi permeada pela consideração de que países de acolhida e reassentamento já não deveriam promover soluções para todas as pessoas deslocadas a partir daquela região. Principalmente, esse compromisso sustentava-se sobre a leitura de que, entre as pessoas originárias da Indochina que chegavam a outros países do Sudeste asiático, havia não apenas refugiadas, como se pensava anteriormente, mas também migrantes econômicos (LOESCHER, 2001, p. 3862).

O Plano desenhou compromissos que vincularam países de origem, acolhida e reassentamento de refugiados, além de soluções para aqueles considerados como migrantes econômicos. Primeiramente, a promoção da migração por canais regulares e o desencorajamento da migração irregular são tarefas atribuídas principalmente ao governo do Vietnã. Nesse sentido, sugere o plano inclusive a realização de campanhas de mídia sobre a ausência de possibilidade de reassentamento para aqueles que não forem considerados como refugiados (UN GENERAL ASSEMBLY, 1989a, A/B). Em segundo lugar, na chegada aos países de acolhida, os solicitantes de refúgio teriam acesso à proteção temporária enquanto aguardavam a decisão de seus processos (UN GENERAL ASSEMBLY, 1989a, C/D). Em terceiro lugar, o reassentamento deveria continuar sendo promovido como solução

duradoura para os reconhecidos como refugiados e aquelas pessoas que, anteriormente ao estabelecimento dos processos de determinação individual de *status*, já se encontravam nos campos de refugiados de maneira prolongada (UN GENERAL ASSEMBLY, 1989a, E). Em quarto lugar, políticas de encorajamento do retorno voluntário aos países de origem daqueles não reconhecidos como refugiados (UN GENERAL ASSEMBLY, 1989a, F).

Loescher nota que, para promover o retorno daqueles não considerados como refugiados, nos termos do último compromisso do Plano, o ACNUR adotou medidas como a redução de programas educacionais, serviços médicos e projetos de renda nos campos, o que gerou críticas de organizações não governamentais. O autor também afirma que, ainda que os países tenham celebrado os acordos de retorno voluntário, houve situações em que este ocorreu de modo não voluntário (LOESCHER, 2001, p. 3876-3878). Não obstante essas críticas, Loescher observa que o Plano da Indochina foi responsável pela resolução de uma das mais graves e duradouras crises do período da Guerra Fria, quando, por mais de vinte anos, o Sudeste asiático foi marcado pela realidade dos campos de refugiados. E, acrescenta o mesmo autor, a abordagem de inclusão de países de origem, acolhida e reassentamento em um compromisso comum foi considerada bem-sucedida e utilizada como parâmetro para políticas das décadas seguintes (LOESCHER, 2001, p.3882).

Em suma, nos anos 1980, os Altos Comissários reconheceram a realidade cada vez mais complexa dos fatores que impulsionam o deslocamento de pessoas e, no mesmo sentido, a dificuldade de separação entre refugiados e migrantes econômicos nesses contextos. Diante da tendência de medidas restritivas aos movimentos migratórios, os discursos dos representantes do ACNUR no período ressaltaram, principalmente, que os governos deveriam garantir que medidas de controle da migração não fossem barreiras ao direito de refúgio. O Plano da Indochina é o principal exemplo de uma ação que procura responder a essa complexidade. Mas apenas posteriormente o Plano foi interpretado como exemplo de ação voltada para os movimentos migratórios mistos, embora já presentes seus elementos. É o que será visto a seguir.

1.2.3 Anos 1990

Thorvald Stoltenberg assumiu a posição de Alto Comissário do ACNUR em 1990. Em novembro do mesmo ano, renunciou ao cargo para retornar à Noruega e ocupar

novamente a posição de Ministro das Relações Exteriores (UNHCR, 1990-1990). Apesar do breve período como Alto Comissário, conseguiu reconquistar o apoio de países doadores, que criticavam a expansão de orçamento da organização e gastos com pessoal no mandato de Hocké (LOESCHER, 2001, p. 3917-3963). Durante os meses em que esteve à frente da organização, consolidou-se a queda do regime comunista, o que despertava a apreensão da Europa quanto a uma possível realidade de deslocamento de refugiados em larga escala a partir do Leste. E, como lembra Loescher, por ter exercido a função de Ministro de Estado naquele continente, Stoltenberg conhecia bem a preocupação dos governos da região com uma situação de migração em larga escala (LOESCHER, 2001, p. 3917-3963).

Na opinião de Stoltenberg, o ACNUR deveria reconhecer as preocupações de segurança dos países, assim como a afirmação dos governos de que os sistemas de refúgio estavam sendo utilizados por migrantes econômicos. Esse foi o contexto em que o Alto Comissário se posicionou sobre o tema da relação entre migração e refúgio (LOESCHER, 2001, p. 3969):

Estou ciente de que uma das consequências do retrocesso econômico e social nos países em desenvolvimento tem sido o aumento do fluxo de migrantes no interior e também entre países. A este respeito, a minha preocupação é que, como resultado, os “*solicitantes de refúgio genuínos*” são por vezes tratados nas fronteiras como *migrantes econômicos* que fogem da pobreza, e não como refugiados fugindo de perseguições políticas ou outras formas de perseguição. Minha preocupação direta é, naturalmente, que os refugiados encontrem um espaço seguro e que a perseguição encontre refúgio. Mas estou igualmente preocupado de que a comunidade internacional deva enfrentar o desafio da migração – e fuga da pobreza – por meio de, entre outras coisas, uma abordagem para emergências humanitárias orientada pela ideia de desenvolvimento (STOLTENBERG, 1990a, grifos da autora).⁵⁵

O conceito de “solicitantes de refúgio genuínos” é, desse modo, cunhado por Stoltenberg em contraposição aos “migrantes econômicos”. E, para garantir a proteção dos primeiros, o Alto Comissário afasta uma política que não considere tratar das causas que

⁵⁵ Tradução livre. Original em inglês: “I am aware that one of the consequences of the economic and social retrogression in developing countries has been the increase in the flow of migrants within as well as among countries. In this connection, my concern is that as a result, *genuine asylum-seekers* are at times being treated at the frontiers as *economic migrants* fleeing poverty rather than as refugees escaping political or other forms of persecution. My direct concern is, of course, that refugees find a safe haven and that persecution is met by asylum. But I am equally concerned that the international community should address the challenge of migration – and flight from poverty – through, among other things, a development-oriented approach to humanitarian emergencies” (STOLTENBERG, 1990a, grifos da autora).

impulsionam os movimentos migratórios também dos segundos. Indo além, o tema de migração e refúgio, na opinião de Stoltenberg, não se relaciona apenas à agenda de desenvolvimento, mas também à de segurança. Nesse sentido, declarou ser “cada vez mais evidente que a questão dos refugiados e da migração em geral está fadada a ser uma das ameaças ao amplo conceito de segurança internacional, regional e nacional na década à nossa frente” (STOLTENBERG, 1990b).⁵⁶

Dessa análise resulta que o tema mais sensível ao continente europeu, para Stoltenberg, não seria o reconhecimento do *status* de refugiado às pessoas com necessidades de proteção internacional, mas a determinação de medidas de retorno eficazes e, ao mesmo tempo, dignas para os casos de pessoas que não são consideradas refugiadas. Apenas uma solução nesse sentido, acredita, seria capaz de garantir que os movimentos migratórios mais amplos não impactassem na disposição dos países de proteção aos refugiados (STOLTENBERG, 1990b). Dada a sua prematura saída do cargo no ACNUR, contudo, essas propostas de Stoltenberg não foram finalmente implementadas (LOESCHER, 2001, p. 3979).

De 1991 a 2000, o ACNUR foi liderado pela Alta Comissária Sadako Ogata, primeira mulher a ocupar esse posto na organização. A década do seu mandato teve como desafio mais agudo a situação das emergências complexas, em que fatores de desequilíbrio socioeconômico somavam-se a causas ambientais, conflitos armados e de caráter étnico, desencadeados principalmente no interior dos países (LOESCHER, 2001, p. 4239-4240). Bósnia, Iraque e Ruanda estão entre os principais exemplos de crises humanitárias do período. Essas crises desafiaram o conceito de refugiado nos termos estritos da Convenção de Genebra de 1951 e do Protocolo de 1967 e foram responsáveis pela expansão da população de interesse do ACNUR a grupos cada vez mais diversos.

Nesse sentido, Loescher lembra que, para além de refugiados e solicitantes de refúgio, os anos 1990 se caracterizam pelo trabalho do ACNUR com populações de deslocados internos, vítimas de conflitos armados, além dos retornados aos países de origem. Em suma, o mesmo autor observa que o “ACNUR em muitos sentidos foi transformado de

⁵⁶ Tradução livre. Original em inglês: “increasingly evident that the issue of refugees and migration at large is bound to be one of the threats to the broad concept of international, regional and national security in the decade ahead of us” (STOLTENBERG, 1990b).

uma organização de refugiados em uma agência humanitária em sentido mais amplo” (LOESCHER, 2001, p. 4246-4247).⁵⁷

Em particular, a implosão da União Soviética resultou na mais grave crise de refugiados na Europa desde os anos 1950. A partir de 1989, as solicitações de refúgio de pessoas originárias da ex-União Soviética passaram a superar os solicitantes da Ásia e África, chegando a representar dois terços do número de chegada ao continente (LOESCHER, 2001, p. 4057-4060).⁵⁸

Contudo, o aumento das solicitações de refúgio foi acompanhado de baixas taxas de reconhecimento da condição de refugiado. Como consequência, mais uma vez, os países sugeriram que os migrantes estavam utilizando os sistemas de refúgio para ingressar nos países de modo irregular (ELLIOT, 2016). Além disso, em um momento de desemprego nos países da região, o medo de um aumento ainda mais relevante desses pedidos de refúgio teve como consequência a reunião dos países europeus em conferências para a proposição de medidas comuns de controle dos movimentos migratórios, a exemplo daquelas impressas no acordo de Schengen, de 1985, e nas Convenções de Dublin, de 1990 (LOESCHER, 2001, p. 4093-4100).

Nessas reuniões, foram reafirmados conceitos como o de “solicitação de refúgio manifestamente infundada”, que permitiu aos governos da região a aplicação de um processo acelerado de elegibilidade acompanhado de medidas de retorno para aqueles considerados como migrantes econômicos (LOESCHER, 2001, p. 6283). No mesmo sentido, foram elaborados conceitos correlatos como o de “país seguro de origem (*safe country of origin*)” e “terceiro país seguro (*safe third country*)”. O primeiro conceito permitiu aos países declarar

⁵⁷ Tradução livre. Original em inglês: “UNHCR in many senses was transformed from a refugee organization into a more broadly based humanitarian agency” (LOESCHER, 2001, p. 4246-4247).

⁵⁸ Como lembra Judith Kumin, se até os anos 1980 o número de solicitações de refúgio na Europa Ocidental estava estabilizado em cerca de 100 mil por ano, no final daquela década esse número praticamente dobrou. E não apenas houve uma mudança de números, mas também de perfis de pessoas em busca de proteção. Cada vez mais os solicitantes de refúgio eram originários de outros continentes, como Ásia e África. Contudo, a autora nota que, quando o número de solicitações alcançou o seu pico de quase 700 mil solicitações de refúgio anuais, em 1992, esse perfil de nacionalidades voltou a se alterar. Pessoas originárias da Romênia e Bulgária, além da região dos Balcãs, passaram a liderar o número de solicitações, de modo que o tema do refúgio na Europa Ocidental, mais uma vez, refletia realidades do próprio continente. Como resultado, em um contexto que a autora define como de “movimentos migratórios mistos”, as políticas dos países, então voltadas para a proteção e integração dos refugiados, passaram a ter como escopo o controle migratório (KUMIN, 1999).

como manifestamente infundadas as solicitações de refúgio de pessoas originárias de locais considerados seguros. O segundo determinou a análise dos percursos dos solicitantes de refúgio, de modo a rejeitar os processos daqueles que haviam passado por países onde se considerava que poderiam ter solicitado refúgio (LOESCHER, 2001, p. 6281-6284).⁵⁹ No mesmo sentido, cunhou-se a expressão “escolha de asilo” (*asylum shopping*) para as situações em que as pessoas não solicitavam refúgio no primeiro país de chegada (ELLIOT, 2016).

No discurso “*Fortress Europe? Refugees and migrants: their human rights and dignity*”, proferido em Conferência na Áustria, em 1992, a mensagem da Alta Comissária à Europa foi clara. Esse continente, responsável pela construção do regime de proteção internacional a pessoas refugiadas, teria um papel essencial a desempenhar na reafirmação desses compromissos. A ex-Iugoslávia foi o exemplo trazido por Ogata para observar que, quarenta anos depois, a Europa voltava a se confrontar com o desafio relacionado ao deslocamento de “refugiados e migrantes” no interior das fronteiras do continente (OGATA, 1992). Ao mesmo tempo em que chamou a atenção para esse novo movimento de pessoas, Ogata o colocou em perspectiva: apenas 4% do total de 17 milhões de refugiados no mundo encontravam-se na Europa. Mais de 95% deles seguiam vivendo na África, América Central e Ásia (OGATA, 1992).

A Alta Comissária sugeriu que a Europa buscasse inspiração nessas regiões que acolhiam majoritariamente as pessoas refugiadas e haviam desenvolvido respostas inovadoras para a sua proteção. Exemplo, nesse sentido, foi o da Convenção da Unidade Africana, de 1969, que ampliou a definição de refugiado da Convenção de Genebra de 1951 ao incluir situações de violência como causas de deslocamento que podem fundamentar o reconhecimento da condição de refugiado (OGATA, 1992). Também na Europa, observou Ogata, o perfil de deslocamento humano havia se modificado. Enquanto no período da Guerra Fria os refugiados eram equivalentes aos anticomunistas que deixavam os países do leste da Europa por razões políticas, nos anos 1990, situações de violência de larga escala, somadas a graves privações socioeconômicas, eram as causas preponderantes dos

⁵⁹ Loescher lembra que a Alemanha determinou que todos os seus países vizinhos do Leste eram ou países seguros de origem ou terceiros países seguros. Como resultado, eram consideradas manifestamente infundadas as solicitações de refúgio daqueles que chegavam ao país por terra sem um visto (LOESCHER, 2001, p. 4702-4705).

movimentos de pessoas com necessidades de proteção internacional. O fato é que, embora essas pessoas não encontrassem correspondência nos limites da definição de refugiado da Convenção de Genebra de 1951, a realidade dos seus países de origem impedia o seu retorno em segurança (OGATA, 1992).

Outra característica dos movimentos migratórios ressaltada por Ogata foi a de que significativa parte das pessoas que chegavam à Europa naquele momento “entram como solicitantes de refúgio, ainda que possam não ter necessidades de asilo. Eles chegam como pessoas em busca de trabalho, em busca de um melhor futuro e na ausência de uma janela migratória, eles tentam entrar por meio da porta do refúgio” (OGATA, 1992).⁶⁰ Para essas realidades, a Alta Comissária afirmou que:

Uma sensata mistura de oportunidades de asilo e migração seria importante. É interessante notar que países como os EUA e o Canadá experimentaram um aumento dramático semelhante no número de solicitantes de refúgio como a Europa; o fato de que eles têm importantes programas e políticas de migração parece permitir que respondam com maior flexibilidade (OGATA, 1992).⁶¹

A experiência a ser seguida pela Europa, nesse caso, seria o exemplo do Continente Asiático do Plano de Ação Abrangente da Indochina, de 1989, firmado no mandato do Alto Comissário Hocké. Esse documento, afirmou Ogata, “foi concebido pela necessidade de enfrentamento a um *movimento misto de migrantes e refugiados*, em um contexto político muito complexo” (OGATA, 1992, grifos da autora).⁶²

Foi nesses termos que a Alta Comissária mencionou, pela primeira vez, a expressão “movimentos mistos”. Assim, a categoria “movimentos migratórios mistos” encontra referência inicial nesse período do início dos anos 1990, embora apenas tenha sido institucionalizada no âmbito do ACNUR uma década depois.

⁶⁰ Tradução livre. Original em inglês: “They come as job seekers, seekers of a better future but in the absence of a migration window, they try to get in through the asylum door” (OGATA, 1992).

⁶¹ Tradução livre. Original em inglês: “A judicious mixture of asylum and migration opportunities would be important. It is interesting to note that countries such as US and Canada have experienced a similar dramatic increase in the number of asylum seekers as Europe; the fact that they have important migration programmes and policies would appear to permit them to respond with greater flexibility” (OGATA, 1992).

⁶² Tradução livre. Original em inglês: “was devised by the need to tackle a mixed movement of migrants and refugees, within a very complex political context” (OGATA, 1992).

E, ao qualificar a realidade de migrantes e refugiados do Vietnã e Laos nesses termos, Ogata instituiu o Plano da Indochina como um exemplo de política que respondia adequadamente às novas características do deslocamento forçado de pessoas. Nesse sentido, destacou as ações do plano que incluem medidas não apenas para as pessoas reconhecidas como refugiadas, mas também políticas de retorno para migrantes econômicos, além do engajamento dos países de origem, para melhor informação prestada àquelas pessoas que pensavam em migrar e desconheciam os riscos prováveis dessa decisão, e dos países de destino, no caso da solução pelo reassentamento (OGATA, 1992).

Esse posicionamento do Plano da Indochina como símbolo de ação para a nova natureza dos movimentos migratórios foi reafirmado no artigo “*Mixed Migration: strategies for refugees and economic migrants*”, de 1995, no qual Sadako Ogata definiu o uso da expressão “movimentos migratórios mistos”:

A pobreza, o declínio econômico, a degradação ambiental e as pressões demográficas levam as pessoas a se mudarem para novas áreas em busca de melhores condições de vida. Esses fatores também exacerbam as desigualdades decorrentes de divisões religiosas, étnicas ou políticas que podem levar à violência e ao fluxo de refugiados. Assim, as mesmas situações ou *situações semelhantes podem produzir refugiados e migrantes econômicos*. Dada a facilidade das viagens internacionais, ambos os grupos *podem se mudar para os mesmos países ou áreas*. Esse caráter misto dos movimentos de hoje exige uma estratégia abrangente que atenda às diversas necessidades dos refugiados e migrantes econômicos e, simultaneamente, aborde as causas e as soluções de seus problemas (OGATA, 1995, p. 30, grifos da autora).⁶³

Ogata destaca dois elementos que compõem a definição inicial do ACNUR sobre movimentos migratórios mistos. O primeiro é a identificação de que os mesmos contextos de países de origem podem ser comuns a pessoas refugiadas e migrantes econômicos. O segundo, de maneira derivada, ressalta que esses distintos grupos de pessoas em movimento chegam aos mesmos países de destino.

⁶³ Tradução livre. Original em inglês: “Poverty, economic decline, environmental degradation and demographic pressures lead people to move to new areas in search for a better livelihood. These factors also exacerbate the inequities arising out of religious, ethnic or political divisions that may lead to violence and further refugee flow. Thus, the *same or similar situations may produce both refugees and economic migrants*. Given the ease of international travel, both groups *may move to the same countries or areas*. This *mixed character of today’s movements* necessitates a comprehensive strategy that meets the diverse needs of refugees and economic migrants and simultaneously addresses the causes and the solutions of their problems” (OGATA, 1995, p. 30, grifos da autora).

Para a Alta Comissária, essa realidade de padrões de deslocamento comuns encontrava expressão, naquele momento, na Europa Ocidental, destino de movimentos migratórios de refugiados e migrantes econômicos (OGATA, 1995, p. 32-33). De fato, ainda que o primeiro exemplo de situação referida pelo ACNUR expressamente como de movimentos migratórios mistos tenha sido o caso dos migrantes e refugiados originários do Sudeste da Ásia, é sobretudo em referência ao contexto europeu que o conceito se desenvolve. Em sua raiz, conforme se depreende dos discursos da Alta Comissária Sadako Ogata, encontra-se a situação de fechamento dos países não apenas aos migrantes econômicos, dada a realidade de crise, mas também aos movimentos de refugiados. Igualmente, insere-se em um contexto em que solicitantes de refúgio são percebidos pelos países mais ricos como migrantes econômicos que buscam fraudar os sistemas de refúgio para ter acesso a vias regulares de residência nos países de destino. Desse modo, a terminologia está essencialmente relacionada às experiências de julgamentos individuais de pedidos de refúgio, nas quais se impõe a tarefa de *identificação* das razões para o movimento e impossibilidade de retorno. A partir dessas considerações, é possível afirmar que o conceito se afasta das realidades em que há o reconhecimento de pessoas refugiadas em bases coletivas (ou *prima facie*).

Um dos aspectos essenciais que a Europa deveria aprender com a experiência do Sudeste asiático, na opinião de Ogata, era de que uma realidade complexa exigia ações que não se limitassem aos países de acolhida de pessoas refugiadas, tal como historicamente haviam trabalhado as organizações internacionais e governos (OGATA, 1995, p. 32-33). Nesse sentido, observou que, se a tarefa inicial dos governos deve ser a identificação e a proteção de pessoas refugiadas ou, conforme expressão da autora, “solicitantes de refúgio genuínos” (OGATA, 1995, p. 32), uma solução efetiva a essa realidade de movimentos migratórios mistos perpassava por políticas também voltadas à migração e ao desenvolvimento dos países de origem (OGATA, 1995, p. 31).

Contra essa abordagem tradicional, que definiu como “reativa, orientada ao exílio e específica a refugiados”, Ogata propôs um trabalho “proativo, orientado aos países de origem, e holístico” (UNHCR, 1995, p. 18-19). Proativo no sentido de prevenção aos movimentos de refugiados por meio de atividades que incluíssem políticas de monitoramento e proteção a grupos vulneráveis. Orientados aos países de origem não apenas por meio dessa perspectiva de prevenção, mas também via garantia de um direito ao retorno

via repatriação voluntária. E holístico por considerar que o tema do refúgio devia ser tratado em um contexto mais amplo, que incluísse temas que ultrapassavam o mandato estrito do ACNUR, como o respeito aos direitos humanos, a garantia de paz e a “gestão de movimentos migratórios em massa” (UNHCR, 1995, p. 19).

De fato, durante o mandato de Ogata, o ACNUR orientou significativa parte do seu trabalho aos países de origem de pessoas refugiadas e migrantes. Na medida em que estas eram regiões marcadas por situações de conflito e instabilidade social, econômica e política, essa orientação trouxe novos desafios à organização, que havia desenvolvido seu trabalho anteriormente nos países de acolhida, em locais relativamente seguros (LOESCHER, 2001, p. 4244-4247).

Igualmente, diante do conflito da ex-Iugoslávia, foi ampliado o trabalho com os deslocados internos, de modo que o ACNUR, cada vez mais, dedicou-se a assistir às assim chamadas “populações deslocadas (*displaced people*)”, e não apenas aquelas pessoas que se conformam com a definição de refugiado nos termos da Convenção de Genebra de 1951 (UNHCR, 1995, p. 12). Ademais, o ACNUR passou a trabalhar cada vez mais com os contextos pós-conflito, pois, assim como Hocké, Ogata considerava a repatriação voluntária como a solução preferível para a situação dos refugiados, de modo que os “retornados” se incluem em sua população de atenção prioritária (LOESCHER, 2001, p. 4244-4247).

A proposta de uma ação holística encontrou exemplo, no período, no processo da Conferência dos países que eram integrantes da ex-União Soviética.⁶⁴ A partir de 1993, desenvolveu-se a denominada “*CIS Conference*”⁶⁵ para Refugiados e Migrantes, que visou uma estratégia abrangente para os deslocamentos forçados na região (UNHCR, 1996). A Declaração final da Conferência, de 1996, ressalta que o fim da União Soviética agravou conflitos étnicos, uma realidade que se somava a problemas sociais, instabilidade econômica e desastres ecológicos. Como resultado, diversas formas de migração não voluntária marcavam a região (CIS CONFERENCE, 1996, p. 1). Nesse sentido, a Declaração propõe

⁶⁴ “Conferência Regional para lidar com os problemas de refugiados, pessoas deslocadas, outras formas de deslocamentos involuntários e retornados nos países da Comunidade dos Estados Independentes e Estados fronteiriços relevantes”. (CIS CONFERENCE, 1996, p.1).

⁶⁵ Impulsionada por Resolução da Assembleia Geral da ONU que solicitou o apoio do ACNUR para sua realização (UN GENERAL ASSEMBLY, 1995).

ações específicas para distintas categorias de pessoas deslocadas. Além de “refugiados” e “pessoas análogas a refugiados” (*persons in refugee-like situations*),⁶⁶ o documento trata da situação de “deslocados internos”, “migrantes ecológicos” e “migrantes ilegais” (CIS CONFERENCE, 1996, p. 1-29).

De modo geral, as formas como os Estados aplicaram as novas soluções propostas, entretanto, revelaram incoerências, como reconheceu o próprio ACNUR em seu relatório anual de 1995 (UNHR, 1995). Uma das contradições observadas pela organização foi na aplicação do conceito de “prevenção”, definido pelo ACNUR como “a necessidade de prevenir os movimentos de refugiados, conter deslocamentos populacionais e reconhecer o direito que as pessoas têm de permanecer em sua terra natal” (UNHCR, 1995, p. 22).⁶⁷ Esse conceito foi utilizado pelos Estados como argumento para a instituição de obstáculos ao movimento de pessoas em busca de refúgio, e não no seu sentido original de resolução das causas que determinam a migração forçada (UNHCR, 1995, p. 22). Exemplos equivalentes foram encontrados na aplicação dos conceitos de “contenção do deslocamento de populações” e “direito de permanecer nos países de origem”, como reconheceu Ogata. Essas duas ideias, na prática, foram igualmente utilizadas em justificativa ao estabelecimento de barreiras ao movimento de pessoas, e não na perspectiva proposta de alcance de paz nos países de origem (UNHCR, 1995, p. 23-24).

A imposição desses obstáculos ao deslocamento humano, nos anos 1990, fundamentou-se não apenas na ideia de que refugiados eram um “fardo” aos Estados, mas, igualmente, na consideração de que constituíam uma ameaça à segurança nacional. De fato, como observa o mesmo relatório do ACNUR de 1995, a queda do muro de Berlim, em 1989, ao suprimir a ameaça de um conflito nuclear, deu margem à expansão de novos temas de segurança. Esses temas passaram a incluir, para além da dimensão bélica, questões antes não associadas a essa perspectiva, como a exploração desenfreada de recursos naturais, o crime organizado e terrorismo, além do movimento em massa de migrantes, que interessa em

⁶⁶ A Declaração da Conferência define como “pessoas em situações análogas a refugiados” (*persons in refugee-like situations*) as vítimas de deslocamento forçado em razão de conflitos armados, as quais, apesar de necessitarem de proteção internacional, podem não se inserir na definição da Convenção de Genebra de 1951 e o Protocolo de 1967 CIS CONFERENCE, 1996, p.29).

⁶⁷ Tradução livre. Original em inglês: “the need to prevent refugee movements, to contain population displacements and to recognize the right which people have to remain in their homeland” (UNHCR, 1995, p. 22).

particular a este trabalho (UNHCR, 1995, p. 13-14). A mudança de perspectiva foi acompanhada do engajamento de atores desse campo no tema do refúgio, a exemplo do Conselho de Segurança da ONU (UNHCR, 1991-2000).⁶⁸ Essa realidade já havia sido antecipada por Ogata no seu discurso de 1992, quando afirmou que “os movimentos de pessoas provavelmente tornar-se-ão tanto uma importante questão política quanto de segurança no futuro próximo” (OGATA, 1992).⁶⁹

O uso da categoria “movimentos migratórios mistos” tornou-se mais esparso no segundo mandato de Ogata. A expressão esteve ausente nos seus discursos anuais perante o ExCom em 1995 a 1997, período em que a Alta Comissária optou pelas expressões “solicitantes de refúgio e refugiados em contextos mais abrangentes de migração”⁷⁰ e “fluxos de refugiados e movimentos migratórios”⁷¹ para a mesma realidade de pessoas com diferentes necessidades de proteção e razões para migrar que compartilhavam rotas e destinos.⁷² Em um contexto de crescente imposição de barreiras pelos Estados ao acesso aos seus territórios, assim como de notícias de retornos forçados de pessoas migrantes, Ogata buscou enfatizar, por meio dessas expressões, a presença de pessoas com necessidades de proteção internacional em meio a movimentos migratórios de larga escala (OGATA, 1996; 1997):

[...] eu gostaria de apelar aos que têm responsabilidade política para combater as percepções negativas em torno dos solicitantes de refúgio e dos refugiados no contexto mais amplo da migração. Em muitos países do mundo industrializado, o processamento de pedidos de refúgio tornou-se muito mais veloz, e os números continuaram a diminuir em 1996. Embora os pedidos de refúgio manifestamente infundados e abusivos não tenham desaparecido, é tempo de os problemas de asilo serem desdramatizados na política retórica e opinião pública, e é essencial que os Estados continuem

⁶⁸ Os movimentos de refugiados fundamentaram a autorização de intervenção no Norte do Iraque, Somália, Haiti e ex-Iugoslávia pelo Conselho de Segurança e países Ocidentais (BETTS; LOESCHER; MILNER, 2008, p. 56).

⁶⁹ Tradução livre. Original em inglês: “[...] movements of people are likely to become both a major political and security issue in the near future” (OGATA, 1992).

⁷⁰ Tradução livre. Original em inglês: “asylum-seekers and refugees in the larger context of migration” (OGATA, 1996).

⁷¹ Tradução livre. Original em inglês: “refugee flows and migratory movements” (OGATA, 1997).

⁷² A expressão “movimentos mistos” também esteve ausente na Declaração da Conferência CIS, embora o documento refira-se à diversidade de pessoas em movimento e proponha políticas específicas a cada categoria identificada.

a diferenciar entre aqueles que buscam proteção e aqueles que buscam melhores oportunidades (OGATA, 1996).⁷³

[...]

A distinção entre refugiados e migrantes econômicos nos países ocidentais é, por vezes, difícil de estabelecer em termos práticos. Essa distinção, no entanto, deve ser mantida. Os Estados devem respeitar os direitos dos refugiados enquanto buscam soluções para o problema da migração irregular (OGATA, 1997).⁷⁴

A condição ambígua do termo “solicitante de refúgio” é um dos temas abordados no relatório “*State of the World Refugees*”, de 1997. Isso porque o conceito traz uma presunção de que a pessoa a quem se refere é um refugiado, de modo que há direitos fundamentais que a protegem, como o de não devolução. No entanto, observa a publicação, há solicitantes de refúgio que terão os seus pedidos negados, assim como aqueles aos quais os Estados concederão uma residência por razões humanitárias, mas não terão o reconhecimento enquanto refugiados (UNHCR, 1997, p. 3-4).

E essa ambiguidade associada à categoria de “solicitante de refúgio”, observa o ACNUR, não se encerra na incerteza quanto à decisão final a depender da presença/ausência de necessidades de proteção. De fato, nota-se que iguais razões de deslocamento resultam em respostas distintas dos países. O principal fator de divergência, nesse caso, depende da solução adotada pelos países, se reconhecimento da condição de refugiado por vias coletivas, situação frequente nos casos de deslocamento entre países vizinhos do Sul, ou por meio de processos individuais de determinação desse *status*, modelo adotado sobretudo pelos países do norte (UNHCR, 1997, p. 3-4).⁷⁵

⁷³ Tradução livre. Original em inglês: “[...] I should like to appeal to those bearing political responsibility to combat the negative perceptions surrounding asylum-seekers and refugees in the larger context of migration. In many countries of the industrialized world the processing of asylum requests has become much swifter, and numbers have continued to decrease in 1996. Although, manifestly unfounded and abusive asylum requests have not disappeared, it is time that asylum problems are de-dramatized in political rhetoric and the public mind, and it is essential that States continue to differentiate between those seeking protection and those seeking better opportunities” (OGATA, 1996).

⁷⁴ Tradução livre. Original em inglês: “[...]The distinction between refugees and economic migrants in Western countries is sometimes difficult to establish in practical terms. This distinction, however, must be maintained. States must respect refugees’ rights while they seek solutions to the problem of irregular migration” (OGATA, 1997).

⁷⁵ Exemplo emblemático trazido pelo mesmo relatório é que, enquanto 750.000 liberianos foram reconhecidos como refugiados pela Costa do Marfim e Guiné de modo coletivo, apenas 214 nacionais do mesmo país tiveram esse *status* reconhecido por países da Europa Ocidental entre os anos de 1991 e 1995 (UNHCR, 1997, p. 3-4).

Apesar de reconhecer a dificuldade de distinção entre refugiados e migrantes em um contexto de migração de larga escala, o ACNUR nota que as taxas europeias de reconhecimento do *status* de refugiado são baixas no período de 1994-1995 mesmo se comparadas com outros países industrializados, como o Canadá (respectivamente, em números de 20% e 70%). Indo além, a mesma publicação sinaliza para as interpretações díspares que esse mesmo dado suscita. De um lado, afirmou-se que as baixas taxas de elegibilidade indicam um abuso dos sistemas de refúgio por migrantes econômicos. De outro, argumentou-se que esse dado resulta da aplicação de critérios restritivos sobre a interpretação dos instrumentos internacionais de proteção de pessoas refugiadas (UNHCR, 1997, p. 5-6).⁷⁶

Independentemente do posicionamento defendido, certo é que as baixas taxas de reconhecimento de pessoas refugiadas, amparadas em conceitos como os referidos “país seguro de origem” e “terceiro país seguro”, e somadas a medidas de restrição de acesso aos territórios, como a imposição de vistos a regiões afetadas por conflitos, resultaram na diminuição do número de solicitações de refúgio na Europa na segunda metade da década de 1990 (UNHCR, 1997, p. 6). Nesse sentido, a tabela a seguir com informações anuais de solicitações de refúgio do período:⁷⁷

⁷⁶ Em argumento de apoio ao segundo posicionamento, encontra-se o dado de que, no período, muitos países da região não reconhecem a perseguição nos termos da Convenção de Genebra de 1951 quando promovida por atores não estatais (UNHCR 2000a, p. 163).

⁷⁷ Tabela – Novas chegadas Desencorajadoras Solicitações de refúgio na Europa nos últimos 10 anos.

Discouraging new arrivals

Asylum Claims in Europe in the last 10 years	
1988	233,900
1989	316,900
1990	441,800
1991	560,900
1992	696,500
1993	555,700
1994	330,600
1995	333,900
1996	292,500
1997	332,800
Total	4,095,500

Fonte: KUMIN, 1999.

Apesar de, a princípio, terem alcançado o objetivo de redução dos movimentos de pessoas migrantes e refugiadas em direção à Europa, o ACNUR destaca os “custos” trazidos por essas políticas governamentais. Entre os mais graves, indica-se o crescimento do “contrabando” e “tráfico de pessoas” em direção ao continente (UNCHR, 1997, p. 10). Como observa a mesma organização, os movimentos migratórios, até então visíveis, passaram a estar associados a essas redes criminosas voltadas a burlar os controles migratórios cada vez mais rígidos dos países europeus. Em barcos, navios e caminhões, pessoas deslocavam-se em situação de insegurança. E essa vulnerabilidade não se encerrava na chegada ao país de destino. Neste, muitas vezes, são submetidas a situações como prostituição e transporte de drogas para pagar o transporte realizado. Em particular, destaca o ACNUR que essa situação afetava principalmente nacionais do Afeganistão, Iraque, Somália e Sudão, país marcados por grave conflito (UNCHR, 1997, p. 10).

A concessão de uma proteção temporária, vigente na medida em que persistirem as razões de conflito ou perseguição, é a sugestão do ACNUR como forma de balanceamento entre os interesses dos Estados de regular admissão de não nacionais e as necessidades de proteção das pessoas refugiadas (UNHCR 1997, p. 14-15). Quando as taxas de solicitação de refúgio na Europa alcançaram o mais alto índice, em 1992, essa foi a solução adotada

para nacionais da ex-Iugoslávia, conforme observa a mesma organização (UNHCR, 1997, p. 14-15). Uma das vantagens ressaltadas para a adoção dessa via é a de que, por meio da proteção temporária, os Estados não precisariam julgar processos individuais de determinação da condição de refugiado, na medida em que essa proteção é concedida de maneira ampla aos afetados pelo conflito (UNHCR 1997, p. 14-15).

Nesse mesmo sentido, em um tópico específico dedicado ao tema da relação entre “refúgio e migração”, o ACNUR resalta que o fato de que a maior parte dos pedidos de refúgio em determinados países seja julgada improcedente não significa que estes processos sejam fraudulentos. De fato, a mesma organização observa que, ainda que várias dessas pessoas não sejam reconhecidas como refugiadas nos termos da Convenção de Genebra de 1951, os países garantem a muitas delas uma forma de proteção humanitária, a exemplo da proteção temporária (UNHCR, 1997, p. 17-22).

Embora não seja apresentada nesses termos, é possível afirmar que as formas de proteção temporária são propostas, nesse momento, como uma via de solução para a garantia de direitos a pessoas refugiadas em contextos de movimentos migratórios mistos.

Algumas perguntas, contudo, restaram em aberto. Por exemplo, uma vez cessado o conflito, como seria operada a repatriação dos refugiados sob proteção temporária a seus países de origem? Seria esse retorno exclusivamente voluntário ou mandatório? São algumas perguntas que restam sem respostas no período, como reconhece o próprio ACNUR, anos depois (UNHCR, 2000a, p. 168).

Sobre o mesmo tema da interface entre migração e refúgio, o ACNUR resalta também a relevância da garantia de retorno das pessoas que têm seus pedidos de refúgio rejeitados e da informação àqueles que desejam solicitar refúgio em outros países, de forma que conheçam outras oportunidades migratórias, assim como os riscos associados a um processo indeferido. Igualmente, destaca novamente a importância de ações nos países de origem, atacando as causas dos movimentos de refugiados e migrantes. Portanto, ainda que ausente a referência à categoria “movimentos migratórios mistos”, o ACNUR continua a incluir a migração como tema prioritário para garantia de efetiva proteção aos refugiados (UNHCR, 1997, p. 17-22).

Ainda em 1997, ACNUR e OIM firmaram um memorando sobre a parceria das instituições em relação aos seguintes grupos de pessoas: “migrantes”, solicitantes de refúgio e “solicitantes de refúgio negados”, retornados, deslocados internos e populações locais dos países de origem (UNHCR; IOM, 1997). O documento justifica que “os papéis e responsabilidades da OIM e ACNUR em relação aos grupos listados acima, embora distintos, são, às vezes, inter-relacionados” (UNHCR; IOM, 1997, p. 2).⁷⁸ Nesse sentido, embora o acordo reconheça o mandato específico do ACNUR sobre as pessoas refugiadas, a OIM reafirma seu trabalho em prol da migração ordenada, o que inclui a atuação nos processos de reassentamento (ou “transferência), conforme expressão utilizada. Nestes, essa organização realiza atividades como a de informação e transporte de pessoas refugiadas. Ao mesmo tempo, o ACNUR observa que seu “interesse no campo da migração deriva do reconhecimento de que pode haver relações ente o deslocamento involuntário e muitos movimentos migratórios”⁷⁹ (UNHCR; IOM, 1997, p. 13).

Portanto, se, até os anos 1990, o ACNUR buscou o afastamento dos temas da migração em sentido amplo, de modo a enfatizar o *status* dos refugiados, as características dos movimentos migratórios do período exigiram uma mudança nas suas políticas. Nesse momento, o ACNUR foi confrontado com as referidas afirmações de que o instituto do refúgio estava sendo utilizado por razões migratórias, na medida em que muitas solicitações de refúgio eram consideradas manifestamente infundadas, assim como a expansão de medidas de impedimento de chegadas que alcançavam migrantes e pessoas em busca de refúgio, acompanhadas do fortalecimento da indústria dos crimes de “contrabando” e “tráfico de pessoas” (CRISP, 2008).

Em 1998, Ogata foi reeleita para seu terceiro mandato, com data prevista de término em 31 de dezembro de 2000, ano em que completaria uma década à frente do ACNUR (OGATA, 1998). As características dos deslocamentos de pessoas, nesse período, diferem em relação ao início da década. Em lugar das grandes situações de emergência, observa a Alta Comissária, o período é de um maior número de crises de menores

⁷⁸ Tradução livre. Original em inglês: “The roles and responsibilities of IOM and UNHCR in relation to the groups listed in (4) above, while distinct, are sometimes interrelated” (UNHCR, 1997, p. 2).

⁷⁹ Tradução livre. Original em inglês: “UNHCR’s general interest in the field of migration stems from the recognition that there can be links between involuntary displacement and many migratory movements” (UNHCR, 1997, p. 3).

proporções, mas não menos complexas. Serra Leoa, República Democrática do Congo e Kosovo estão entre as principais preocupações desse momento do fim da década de 1990 (OGATA, 1998). E, nos países industrializados, em especial aqueles da Europa, a Alta Comissária volta a citar o tema dos movimentos em larga escala de migrantes e refugiados – nesse discurso qualificado como “fluxos mistos” – como um desafio de proteção em um contexto em que os Estados aplicam medidas restritivas ao movimento de pessoas em geral:

De fato, as pessoas que fogem da violência e da perseguição são frequentemente misturadas com outras que buscam oportunidades econômicas. Às vezes, as pessoas fogem por ambos os motivos. Os Estados também reforçam os controles de fronteira em um esforço mais do que legítimo para lidar com o terrorismo e outras ameaças à segurança. Os traficantes de seres humanos não discriminam entre pessoas com medo legítimo de perseguição, pessoas que procuram emprego e pessoas com intenção criminosa. Em alguns países, a incapacidade de separar refugiados de outros, não merecedores de proteção, teve as consequências catastróficas que conhecemos. *Fluxos mistos*, no entanto, não justificam a confusão sistemática, às vezes intencional, entre refugiados e outros. Migrantes à procura de trabalho não deveriam se apresentar como solicitantes de refúgio. Tampouco aqueles que solicitam refúgio deveriam ser apresentados à opinião pública como se estivessem buscando meramente uma permissão de trabalho, ou pior, escapando de uma acusação em vez de perseguição (OGATA, 1998, grifos da autora).⁸⁰

No ano seguinte, no discurso perante o ExCom, Sadako Ogata voltou a reafirmar a dimensão de segurança relacionada à mobilidade humana. Segurança esta não apenas sob o aspecto da proteção de pessoas refugiadas, mas, em sua opinião, também a “segurança dos Estados, comprometida pelo *movimento em massa de populações de natureza mista*” (OGATA, 1999). Os desafios identificados ainda nos anos 1980 são nesse momento lembrados, como as solicitações de refúgio consideradas infundadas ou abusivas e os movimentos irregulares de refugiados já reconhecidos em direção a outros países. E, conforme um dos temas centrais da década de 1990, volta-se a destacar a importância de que

⁸⁰ Tradução livre. Original em inglês: “Indeed, people fleeing violence and persecution are frequently mixed with others seeking economic opportunities. Sometimes people flee for both reasons. States also tighten border controls in a more than legitimate effort to deal with terrorism and other threats to security. Traffickers in human beings do not discriminate between people with legitimate fear of persecution, people seeking jobs, and those with criminal intent. In some countries, the inability to separate refugees from others, not deserving of protection, has had the catastrophic consequences that we know. *Mixed flows*, however, do not justify the systematic, sometimes intentional confusion between refugees and others. Migrants seeking work should not present themselves as asylum seekers. Nor should those requesting asylum be presented to public opinion as merely seeking a work permit, or worse, escaping from prosecution rather than persecution” (OGATA, 1998, grifos da autora).

as medidas de controle migratório sejam compatíveis com a proteção aos refugiados e uma ótica de direitos humanos (UNHCR, 1999).

Em outubro de 2000, o ACNUR publicou o relatório “*Reconciling Migration Control and Refugee Protection in the European Union: a UNHCR perspective*”. Trata, assim, diretamente da relação entre os temas de migração e refúgio, tendo como pano de fundo as discussões europeias sobre políticas comuns para essas áreas. Como ponto de partida, o documento chama atenção para o vínculo existente entre as migrações de caráter forçado e voluntário. De um lado, destaca que a migração irregular em direção ao continente europeu não está sempre associada à submissão de pedidos de refúgio. Isso porque, afirma o ACNUR, mesmo aquelas pessoas que possuem “fundado temor de perseguição” conforme os parâmetros dos instrumentos internacionais de proteção aos refugiados frequentemente não optam por essa via em razão do medo de sofrerem consequências, como deportação ou prisão. Por outro lado, observa que essas medidas de controle migratório não surtem o efeito de impedir a migração quando há fortes razões para o deslocamento (UNHCR, 2000b, p. 2).

Outra dimensão explorada sobre o mesmo tema da migração irregular é a de que, enquanto no passado os refugiados haviam encontrado formas de escapar da perseguição por meio de oportunidades de migração laboral, a situação de ausência dessa via resultou nos sistemas de refúgio como única alternativa a essas pessoas. Indo além, com as restrições igualmente impostas aos mecanismos de refúgio, a migração em situação irregular tornou-se a realidade de muitas dessas pessoas com necessidade de proteção internacional. Assim, conclui, os movimentos migratórios de pessoas em situação irregular “frequentemente envolvem ‘fluxos compostos’ de pessoas que deixam seus países voluntariamente e aqueles que abandonam suas casas com maiores ou menores graus de coerção” (UNHCR, 2000b, p. 4, grifos da autora).⁸¹ A inter-relação entre fatores de ordem coerciva e econômica é, assim, o ponto central dessa definição de “fluxos compostos”:

⁸¹ Tradução livre. Original em inglês: “often involves ‘*composite flows*’ of people leaving their countries voluntarily and those who abandon their homes with greater or lesser degrees of coercion” (UNHCR, 2000, p. 4, grifos da autora).

[...] a distinção entre movimentos populacionais voluntários e involuntários, entre o refugiado e o chamado “migrante econômico”, nem sempre é tão clara e definida como parece ser. As causas imediatas dos fluxos de refugiados são, evidentemente, facilmente identificáveis: graves violações dos direitos humanos, perseguição, conflitos políticos, étnicos ou religiosos violentos ou conflitos armados internacionais. No entanto, essas causas frequentemente se sobrepõem ou podem ser provocadas ou agravadas por fatores como marginalização econômica e pobreza, desemprego em massa, degradação ambiental, pressão populacional e má governança. Assim, o que parece à primeira vista essencialmente um motivo econômico para a partida de uma pessoa do seu país pode, na realidade, envolver também um elemento relacionado aos refugiados. Em outras palavras, *uma pessoa pode ser um “migrante econômico” e um refugiado ao mesmo tempo, desde que os critérios da Convenção de 1951 ou outros instrumentos de proteção de refugiados sejam atendidos* (ACNUR, 2000, p. 5, grifos da autora).⁸²

Contudo, como destaca o mesmo relatório, naquele período, a balança entre controle migratório e proteção aos refugiados pendeu em favor do primeiro. A publicação identifica quatro modalidades principais de medidas restritivas ao movimento de pessoas voltadas a dificultar a chegada de solicitantes de refúgio ao continente: (i) *impedimento de chegadas (non arrival policies)*, a exemplo das restrições ao transporte de pessoas não documentadas e das medidas de interceptação; (ii) medidas de *desvio da responsabilidade* sobre pessoas refugiadas para outros países, como a ideia de “terceiro país seguro”; (iii) *interpretação restritiva da Convenção de Genebra de 1951*, como nas hipóteses de agentes de perseguição não estatais e perseguição em razão de gênero; e (iv) *políticas de dissuasão*, como a detenção de solicitantes de refúgio e limitações à reunião familiar (UNHCR, 2000b, p. 7).

Como destaca o artigo, é sobretudo o ponto (i) que interessa à relação entre o tema de migração e refúgio, uma vez que as questões (ii), (iii) e (iv) estão mais relacionadas à própria qualidade do regime de proteção a pessoas refugiadas. No âmbito dessas medidas de

⁸² Tradução livre. Original em inglês: “[...] the distinction between voluntary and involuntary population movements, between the refugee and the so-called ‘economic migrant’, is not always as clear and definite as may appear to be. The immediate causes of refugee flows are, of course, readily identifiable: serious human rights violations, persecution, violent political, ethnic or religious conflict, or international armed conflict. However, these causes often overlap with, or may themselves be provoked or aggravated by, such factors as economic marginalisation and poverty, massive unemployment, environmental degradation, population pressure and poor governance. Thus, *what seems at first sight to be primarily an economic motive for a person’s departure from his or her country may in reality also involve a refugee-related element. In other words, a person may be an ‘economic migrant’ and a refugee at the same time so long as the criteria of the 1951 Convention or other refugee protection instruments are met*” (UNHCR, 2000, p. 5, grifos da autora).

impedimento de chegadas (i), as quais o ACNUR nomeia, em sentido amplo, como “interceptação” e “visto”, insere-se o tema do combate à migração não documentada (ou “irregular”, conforme termo do próprio relatório). Em suma, o tema do acesso aos territórios é objeto de análise desse relatório, que trata sobre o impacto de medidas de impedimento de chegadas para a proteção de refugiados (UNHCR, 2000b, p. 8).

O primeiro passo do ACNUR é a identificação dos argumentos que, da perspectiva dos Estados, sustentam essas políticas de interceptação e visto: o “combate ao tráfico” e “contrabando de pessoas”. Mas qual é a relação presente entre essas medidas e a condição de refugiado? Esse é o tema enfrentado em seguida (UNHCR, 2000, p. 9).

Três são as formas como essas realidades se cruzam. As políticas migratórias restritivas resultam que poucas opções restam às vítimas de perseguições e conflitos para que cheguem a um local seguro, com exceção das “redes de tráfico” e “contrabando”. Uma vez em curso, frequentemente essa trajetória é caracterizada por novas violações de direitos, desta vez de autoria não dos agentes perseguidores da origem, mas das próprias redes criminosas que atuam nesse deslocamento. Finalmente, nos países de destino, pessoas refugiadas são criminalizadas nos discursos políticos justamente por seu deslocamento estar associado às redes de “tráfico” e “contrabando de pessoas” (UNHCR, 2000b, p. 9-10).

Considerando esse contexto, o ACNUR observa que o problema central das medidas de impedimento de chegadas é o fato de que não fazem distinção entre refugiados e migrantes. A presunção de que pessoas “genuinamente” refugiadas não se deslocam com documentos falsos ou sem qualquer documentação não é verdadeira, argumenta o ACNUR. Tampouco é correto o pressuposto de que essas pessoas não se deslocam por via aérea e, portanto, não seriam afetadas por medidas restritivas, como a imposição de vistos, acrescenta a organização (UNHCR, 2000b, p. 10). Para o primeiro argumento, a evidência apresentada é a de que, muitas vezes, refugiados não têm acesso a documentos de viagem válidos justamente por enfrentarem uma perseguição que pode ser de autoria dos Estados. Para o segundo, afirma que todos os meios de deslocamento serão buscados por aqueles cuja vida ou segurança está em risco, incluídos aqueles mais custosos. Desse modo, o endurecimento de regras de concessão de vistos afeta sobremaneira essas pessoas que têm particular dificuldade de cumprir com requisitos que incluem, para além de um documento de viagem

válido, a posse de determinadas somas em dinheiro, a existência de vínculos familiares no destino, entre outras condições (UNHCR, 2000b, p. 10).

Nesse sentido, o ACNUR ressalta a necessidade de que as medidas de combate ao “tráfico” e “contrabando de pessoas” tenham como limite a Convenção de Genebra de 1951. Isto é, a causa dos movimentos migratórios, e não a condição em que o deslocamento se realiza – se documentado ou não –, deve orientar a aplicação das referidas políticas. De fato, ressalta a mesma organização, a competência do Estado de controle de movimentos migratórios em suas regiões de fronteira não é absoluta, tendo como um dos limites as obrigações assumidas nos tratados internacionais, a exemplo do princípio de não devolução (UNHCR, 2000b, p. 10). Nesse ponto, a organização nota que o “desafio para o ACNUR é, conjuntamente com os Estados, prover uma proteção efetiva para refugiados no âmbito da categoria de migrantes irregulares” (UNHCR, 2000, p. 25).⁸³

A proposta do ACNUR é uma “abordagem abrangente para a migração”. Eixo fundamental dessa perspectiva seria a separação da proteção aos refugiados de quaisquer considerações políticas, econômicas ou de outra natureza, associadas à política migratória. O ACNUR destaca, por exemplo, que o argumento de que a Convenção de Genebra de 1951 não é adequada às realidades daquele momento histórico frequentemente resulta da própria interpretação restritiva pelos Estados. São situações como as perseguições de gênero ou por agentes não estatais que o ACNUR e determinados Estados entendem amparadas pelo referido tratado, mas outros não admitem essa possibilidade na sua interpretação (UNHCR, 2000b, p. 17).

No mesmo sentido, o ACNUR observa que abordagens regionais estabelecidas na Europa Ocidental a partir dos anos 1980, como as noções de “terceiro país seguro” ou “país de origem seguro”, não são soluções adequadas. O caráter unilateral dessas medidas é enfatizado, uma vez que não garantem que o solicitante de refúgio terá o seu caso efetivamente analisado por qualquer Estado. Assim, embora reconheça que o “*asylum shopping*” deve ser uma situação evitada, e que os solicitantes de refúgio, em princípio,

⁸³ Tradução livre. Original em inglês: “challenge for UNHCR is, together with States, to provide effective protection for refugees within the category of irregular migrants” (UNHCR, 2000, p. 25).

devem submeter seus pedidos a um determinado país, nota que essas medidas regionais, muitas vezes, representam uma tentativa de não honrar os compromissos internacionais assumidos (UNHCR, 2000b, p. 17).

Igualmente, o mesmo relatório observa que a proteção temporária, a exemplo da prática adotada pelo continente europeu, é uma ferramenta importante de proteção, mas não deve substituir o reconhecimento da condição de refugiado, que é mais benéfico às pessoas vítimas de deslocamento forçado (UNHCR, 2000b, p. 17). Na publicação “*State of the World Refugees*”, também do ano 2000, o ACNUR apresentou uma postura mais crítica sobre essas formas de proteção temporárias. A organização destacou que, até esse momento dos anos 1990, os países europeus pressupunham que, uma vez uma pessoa reconhecida refugiada, poderia permanecer no país de acolhida sem limites de ordem temporal (UNHCR, 2000a, p. 165). Entretanto, as novas medidas protetivas, espécies de “*status* humanitários” e “autorização especial de permanência”, além de transitórias, não garantiam direitos como os de reunião familiar ou emissão de documentos de viagem. São, portanto, medidas menos favoráveis que os direitos garantidos pela Convenção de Genebra de 1951 (UNHCR, 2000a, p. 162). Além disso, esse conjunto de diferentes *status*, observa a organização, resulta numa percepção de que muitas dessas pessoas não são “verdadeiras refugiadas” (UNHCR, 2000a, p. 162).

A característica do modelo proposto de “abordagem abrangente para a migração” e “gestão das migrações”, portanto, é que o tema da proteção aos refugiados não se esgota na interpretação da Convenção de Genebra de 1951. Na proposta do desenho de políticas de admissão de pessoas migrantes pelos países, o relatório sugere que:

Quaisquer que sejam os esquemas de imigração, o ACNUR advogaria que eles deveriam também incluir uma especial “cota de migração de trabalho de refugiados” como parte de uma abordagem proativa de gerenciamento da migração. Em muitos dos primeiros países de refúgio nas regiões menos desenvolvidas do mundo, há altamente qualificados, educados e talentosos refugiados que simplesmente não têm a oportunidade de fazer uso dessas habilidades. Alguns desses refugiados podem chegar à Europa de maneira irregular, não necessariamente em busca de melhor refúgio, mas com a esperança de praticar uma profissão liberal ou de engajar-se em empregos assalariados. É necessário enfatizar que qualquer cota de migração de

trabalho de refugiados deve ser um complemento, e não um substituto, dos programas de reassentamento existentes (ACNUR, 2000b, p. 23).⁸⁴

O refugiado como um dos perfis de trabalhadores migrantes com talentos e habilidades é o ponto essencial desse argumento. A perspectiva admite, assim, que uma mesma pessoa possa ser considerada, simultaneamente, refugiada e migrante. A postura assumida pelo ACNUR, nesse momento, lembra o trabalho da organização no início do seu mandato, quando a migração era considerada como uma das principais soluções para a situação dos refugiados.

Embora relacione a proteção de refugiados ao tema da migração, o texto não utiliza as expressões “movimentos migratórios mistos” ou “fluxos mistos” para descrever essa realidade. A terminologia adotada, de “fluxos compostos” (“*composite flows*”), parece ir mais longe. Não apenas se apresenta o desafio de identificar os refugiados em um grupo mais amplo de pessoas migrantes. No caso, são também os refugiados os próprios migrantes. Refugiados e vítimas de “tráfico” ou “contrabando de pessoas”, refugiados e trabalhadores migrantes, refugiados e migrantes não documentados. Justamente por isso, as políticas migratórias são apresentadas não como um complemento, mas como o próprio conteúdo da proteção aos refugiados.

No mesmo sentido, em seu último ano na posição de Alta Comissária, Ogata ressaltou que um dos mais relevantes desafios vivenciados pelos países industrializados para a garantia dos direitos de pessoas refugiadas é “lidar com o fenômeno dos ‘fluxos mistos’ de refugiados e outros migrantes, e o fenômeno relacionado da ‘migração de motivos mistos’⁸⁵ (*mixed-motive migration*)” (UNHCR, 2000a, p. 155). E, observou, é justamente

⁸⁴ Tradução livre. Original em inglês: “Whatever immigration schemes may be considered, UNHCR would advocate that they should also encompass a special ‘refugee labour migration quota’ as part of a proactive approach to managing migration. In many first countries of asylum in the less developed regions of the world, there are highly skilled, educated and talented refugees who simply do not have the opportunity to make use of those skills. Some of these refugees may arrive in Europe in an irregular manner not necessarily in search of better asylum, but with the hope to practice a liberal profession or engage in wage-earning employment. It needs to be stressed that any refugee labour migration quota must be as a complement, and not a substitute, to existing resettlement programmes” (UNHCR, 2000b, p. 23).

⁸⁵ Tradução livre. Original em inglês: “One of the main challenges now faced by all industrialized states in meeting their obligations towards refugees is that of dealing with the phenomenon of ‘mixed flows’ of

esse fato de que as pessoas se deslocam por um conjunto de fatores políticos, econômicos e de outras ordens “um dos fatores que cria a percepção de abuso generalizado dos sistemas de refúgio, o que é frequentemente manipulado pelos políticos e pela mídia” (UNHCR, 2000a, p. 155).⁸⁶

Nesse ponto, encerramos o percurso inicial sobre os contextos que contribuíram para a emergência da categoria de “movimentos migratórios mistos”. Do ponto de vista acadêmico, como visto, essa terminologia é fruto de estudos que enfatizam os *motivos mistos* que levam uma pessoa a migrar. Motivos estes que, no caso dos refugiados, incluem não apenas razões de violência e perseguição, mas também fatores de ordem econômica, entre outros. O debate acadêmico conduziu, assim, à discussão sobre a necessidade de que os conceitos políticos pudessem refletir essa complexidade de razões que compõem a natureza humana, mesmo nos momentos de reduzida voluntariedade. Do ponto de vista das organizações, principalmente do ACNUR, a categoria de movimentos mistos visou ressaltar, de início, o fato de que rotas e destinos eram compartilhados por *fluxos mistos de pessoas refugiadas e migrantes*.

Assim, se as abordagens analíticas destacaram o desafio de *definição* das pessoas refugiadas a partir das suas motivações, nas narrativas políticas, a preocupação é com sua *identificação* em meio a movimentos migratórios mais amplos. Contudo, essas abordagens e narrativas aproximaram-se ao final do mandato de Ogata, quando motivações mistas de ordem política e econômica foram consideradas como elementos integrantes da categoria de movimentos migratórios mistos.

Antes de deixar a sua posição de Alta Comissária, Ogata fez mais uma proposta. Em celebração ao aniversário de 50 anos da Convenção de Genebra de 1951,

refugees and other migrants, and the related phenomenon of ‘mixed- motive migration’” (UNHCR, 2000a, p. 155).

⁸⁶ Tradução livre. Original em inglês: “[...] is one factor creating a perception of widespread abuse of asylum systems, which is often manipulated by politicians and the media” (UNHCR, 2000a, p. 155).

recomendou a realização de Consultas Globais sobre a proteção aos refugiados. E, ao cunhar a expressão “nexo entre migração e refúgio” (OGATA, 2000b) para a realidade complexa de mobilidade humana em seu discurso de encerramento do seu último encontro anual do ExCom, Sadako Ogata imprimiu o tom dos debates que seguiram nos anos posteriores.

Parte II

Movimentos migratórios mistos: desenvolvimento da categoria

A lembrança da passagem pelo deserto, onde permaneceu por nove dias em situação de crítica escassez de água e alimentos, é considerada por Ahmed como o pior momento da sua jornada da Eritreia à Europa. Ali, viu outros seis migrantes morrerem de sede, enquanto aguardavam com angústia a longa espera do retorno dos contrabandistas que os levariam do Sudão à Líbia. Nesse segundo país, foi testemunha de particular brutalidade dos contrabandistas contra as pessoas migrantes com as quais dividia transportes e espaços lotados, além do desconhecimento dos próximos trajetos a serem percorridos (UNHCR, 2016).

Os riscos de cruzar o Saara e o Mediterrâneo eram conhecidos, mas a travessia pelo mar, em sua opinião, era melhor que o percurso do deserto, pois “ou você morre imediatamente, ou você sobrevive”. O bote que o transportou carregava um total de 270 pessoas e enfrentou desafios no mar. Finalmente, após oito horas, o resgate da guarda costeira chegou e conseguiram chegar à Itália, onde permaneceu por apenas dez dias, seguindo viagem até a França. No campo de refugiados de Calais, onde viveu por cerca de dois meses, enfrentou outro dentre os mais difíceis períodos do seu trajeto. Decidiu seguir. Então, escondido em um caminhão, chegou até o Reino Unido. “A Europa não é aquilo que se espera”, conclui, destacando as dificuldades com o aprendizado da língua inglesa e o acesso ao trabalho (UNHCR, 2016).

Principal ponto de saída dos migrantes africanos em direção à Europa, a Líbia é também particularmente perigosa. País marcado por conflitos desde 2014, a sua instabilidade favoreceu a diminuição do controle de fronteiras e a multiplicação de redes de contrabandistas de pessoas que operam na denominada “Rota Mediterrânea Central”. Trata-se de uma das três mais relevantes rotas percorridas por migrantes e refugiados em direção à Europa. As outras são a “Rota Mediterrânea Ocidental”, que usualmente parte do Marrocos em direção à Espanha, e a “Rota Mediterrânea Oriental”, normalmente via Turquia à Grécia (UNHCR; IMPACT; ALTAI CONSULTING, 2017). Em 2016, 181.436 pessoas refugiadas e migrantes chegaram à Itália, das quais 90% partiram de botes da Líbia (UNHCR, 2017a).

Estudo sobre as tendências de movimentos migratórios mistos na Líbia nota que, com a situação de conflito, um número cada vez maior de pessoas permanece apenas por poucos dias ou semanas nesse país que, tradicionalmente, operou como polo atrativo de oportunidades econômicas na região. A rede de “contrabandistas”, por sua vez, vem se tornando cada vez mais “profissional”, incluindo não apenas atores locais, mas organizações transnacionais e grupos armados com graus de hierarquia bem delimitados. Alguns dos percursos organizados incluem o deslocamento desde o país de origem da pessoa migrante até o seu destino final, e cobram valores crescentes, que chegam a cinco mil dólares. Essa é a opção comumente seguida por pessoas do leste da África, como Ahmed, ao contrário dos originários do oeste do continente, que optam por negociar os distintos trechos da viagem *in loco*. Embora vindos de diversas regiões do continente africano, quase a totalidade dessas pessoas que chegam à Líbia em situação migratória irregular recorre às redes de “contrabando” para seguir em direção ao seu destino almejado (UNHCR; IMPACT; ALTAI CONSULTING, 2017).

O número de mortes de pessoas que tentavam cruzar o Mediterrâneo em direção à Europa foi, em 2016, o maior já registrado até então, chegando a 5.096 mortes no mar. Desse número, 4.578 pessoas morreram durante a Rota Mediterrânea Central. Em termos proporcionais, houve uma morte para cada 40 pessoas que seguiram essa trajetória (UNHCR, 2017a). E essa arriscada rota é compartilhada por pessoas diferentes não apenas em relação aos seus países de origem, mas também quanto às suas motivações para o deslocamento (UNHCR; IMPACT; ALTAI CONSULTING, 2017).

A pesquisa “Tendências de Movimentos Mistos na Líbia”, do ACNUR (2017), propõe quatro categorias indicativas que relacionam nacionalidades às motivações mais comuns. A primeira, composta por nacionais de países vizinhos à Líbia (Niger, Chad, Sudão, Egito e Tunísia), corresponde a pessoas que reportam, em sua maioria, migrar por razões econômicas e planejar permanecer na Líbia para trabalhar. A segunda inclui nacionais da África do Oeste e Central (Nigéria, Guiné, Costa do Marfim e outros) que, em sua maioria, afirmam terem migrado por razões econômicas. Contudo, há aquelas que são vítimas de tráfico de pessoas ou se encontram em necessidade de proteção internacional. A terceira refere-se a nacionais da África do Leste (Eritreia, Somália, Etiópia e Sudão), que relatam serem vítimas de perseguição nos países de origem, além de privações econômicas. A quarta agrega pessoas originárias de outras regiões, como os sírios, palestinos e iraquianos, os quais

reportam motivações que incluem situações de guerras e perseguições, assim como razões econômicas (UNHCR; IMPACT; ALTAI CONSULTING, 2017).

O mesmo estudo chama atenção para o fato de que as pessoas que percorrem esse trajeto vêm apresentando situações de vulnerabilidade cada vez mais graves. Uma das razões apontadas é o fato de que a instabilidade na região foi acompanhada da redução da presença de organizações humanitárias que prestam apoio. Entre alguns dos perfis mais vulneráveis, encontra-se o dado de que, em 2016, 14% das pessoas que percorreram esse trajeto são crianças desacompanhadas ou separadas de suas famílias, originárias principalmente da Eritreia, Gâmbia e Nigéria. O relatório destaca também o crescimento dos crimes de tráfico de pessoas, sendo as principais vítimas mulheres da Nigéria e Camarões (UNHCR; IMPACT; ALTAI CONSULTING, 2017). A realidade da Rota Mediterrânea Central, portanto, é considerada pelo estudo como exemplo emblemático de movimentos migratórios mistos (UNHCR; IMPACT; ALTAI CONSULTING, 2017).

No mesmo ano de 2016, o jornal *Daily Mail* publicou o artigo “A trágica mas brutal verdade: eles não são VERDADEIROS refugiados! Apesar da tragédia de afogamento, milhares de migrantes econômicos ainda estão tentando alcançar a Europa” (REID, 2016).⁸⁷ A autora, a jornalista Sue Reid, observa que, no ano anterior, a maior parte das pessoas que chegaram à Itália eram de países como Eritreia, Irã, Iraque, Sudão e Paquistão (REID, 2016). Nesse sentido, considera que

[...] gostemos ou não, grandes números daqueles que desembarcaram na Sicília não eram refugiados fugindo de perseguição ou guerra. Muitos eram migrantes econômicos, que podem ter vindo de países governados por déspotas, ou vivem com menos em um ano do que a maioria do Ocidente é paga em uma semana – mas que agora entraram ilegalmente na Europa tendo respondido a poucas perguntas (REID, 2016).⁸⁸

Os “verdadeiros refugiados”, em seu argumento, são representados pelos sírios, por deixarem uma situação de guerra civil e perseguição pelo Estado Islâmico. E, nesse

⁸⁷ Tradução livre. Original em inglês: “The tragic but brutal truth: They are not REAL refugees! Despite drowning tragedy thousands of economic migrants are still trying to reach Europe” (REID, 2016).

⁸⁸ Tradução livre. Original em inglês: “For whether we like it or not, large numbers of those coming ashore in Sicily were not refugees fleeing persecution or war. Many were economic migrants, who may have come from countries run by despots, or live on less in a year than most in the West get paid in a week – but who have now slipped into Europe illegally with few questions asked” (REID, 2016).

ponto, afirma que muitos daqueles “sírios” que foram recebidos pelo governo de Angela Merkel, na Alemanha, eram, na verdade, pessoas de regiões outras, como os Bálcãs, ou do Afeganistão, Iraque, Irã, além de Marrocos e outros países africanos (REID, 2016).

2.1 Abordagens analíticas e a transformação da categoria de movimentos migratórios mistos

Conceitos de políticas públicas não emergem de um vazio, nem são imutáveis. À medida que instituições e públicos os capturam e adotam, passam por transformações em seu significado e sentido. Eles são carregados de uma nova imagem, a intenção por trás deles toma novas direções. Eles podem sofrer inversões virtuais do que eles representavam no início, e, se refletem preocupações crescentes da sociedade, as apropriações conceituais e transfigurações podem ser rápidas e de longo alcance.

Indubitavelmente, “movimentos mistos” são um conceito desse tipo (LINDE, 2011, p. 91).⁸⁹

Duas são as abordagens principais que resultaram nesse processo de transformação da categoria de movimentos migratórios mistos. A primeira é a abordagem de formação da condição de refugiado. A segunda refere-se a uma nova perspectiva de divisão binária dos movimentos migratórios.

2.1.1 Novas abordagens de categorização

Quase vinte anos mais tarde, Roger Zetter revisita seu estudo sobre os processos burocráticos de formação da identidade de refugiado. O resultado de sua nova reflexão, o texto “*More labels, fewer refugees*” (Mais categorias, menos refugiados), de 2007, explora o conceito de “*labelling*” em referência aos novos padrões de deslocamento humano.

“Uma mudança crucial do *locus* do regime de refúgio para o norte global” é a primeira observação de Zetter sobre o momento atual (ZETTER, 2007, p. 174). O seu trabalho sobre os processos de rotulação da condição de refugiado havia partido da

⁸⁹ Tradução livre. Original em inglês: “Public policy concepts do not emerge from a void, nor are they immutable. As institutions and publics pick them up and adopt them, they go through transformations in their significance and meaning. They are charged with new imagery, the intent behind them takes new directions. They can undergo virtual inversions from what they represented at the outset, and if they reflect widening societal concerns, the conceptual appropriations and transfigurations can be rapid and far-reaching. Undoubtedly, ‘mixed migration’ is such a concept” (LINDE, 2011, p. 91).

investigação de realidades dos anos 1970 e 1980, quando o tema do refúgio era circunscrito aos países do sul. Isso foi modificado com a globalização, que permitiu que as pessoas se deslocassem a destinos mais distantes com maior facilidade. Como consequência, os movimentos de refugiados, até então limitados às regiões de fronteiras ou próximas aos locais de origem, passaram a ter expressão também em espaços como o continente europeu (ZETTER, 2007, p. 174).

Um novo objetivo do processo de rotulação da condição de refugiado é sua segunda conclusão. Se, no passado, a identificação de uma pessoa refugiada determinou seu acesso à assistência humanitária (como abrigo e alimentação), atualmente, é o próprio *status* de refugiado que é distribuído, observa o autor. A tarefa mais importante da burocracia, nessa nova perspectiva, é a de separar as pessoas identificadas com o rótulo de refugiado de outras, como aquelas consideradas migrantes por razões econômicas. E, acrescenta Zetter, novos objetivos são acompanhados de uma mudança nos atores mais relevantes nesse processo. Organizações humanitárias em atividade no sul global são, assim, substituídas por governos dos países do norte na condução do processo de *formação* da condição de refugiado (ZETTER, 2007, p. 176).

Diferentes características de deslocamento forçado permeiam esse processo de formação de identidades. O conceito de refugiado previsto na Convenção de Genebra de 1951, ao pressupor uma perseguição de caráter individual, não alcança muitas das situações de conflito generalizado que são preponderantes no contexto pós-Guerra Fria. Como observa Zetter, em países “falidos”, como Somália, ou marcados por conflitos internos, como a República Democrática do Congo, a gravidade da violência não assume sempre esse caráter de perseguição individual (ZETTER, 2007, p. 177-178). Realidades de grupos minoritários, como os curdos, frequentemente também não são interpretadas pelos países como uma situação de perseguição nos termos jurídicos referidos (ZETTER, 2007, p. 178). Por fim, o rótulo de refugiado tampouco inclui aqueles deslocados no interior de seus países, a maior parte das vítimas de perseguição em conflitos como os da Colômbia e Darfur. Para Zetter, “a formação do rótulo discreto de ‘deslocado interno’ pode ser interpretada como uma

contenção e restrição a que os migrantes forçados acessem o rótulo mais privilegiado de ‘refugiado’” (ZETTER, 2007, p. 177).⁹⁰

Para além desses desafios de subsunção da realidade ao conceito jurídico, no momento globalizado, a imagem da pessoa refugiada absolutamente distante das suas raízes perece no contexto de redes transnacionais que relacionam indivíduos em diversas localidades do mundo. Relacionam-se, inclusive, via envio de remessas, seja do refugiado à sua família estendida, ou o contrário (ZETTER, 2007, p. 174-175).

Esse dado já introduz outro desafio. Como distinguir refugiados de outras pessoas rotuladas como migrantes econômicos? Isto é, como definir categorias bem determinadas em situações em que as pessoas se deslocam por um conjunto de razões sociais, políticas, econômicas ou de outra ordem? Ao contrário do passado, em que o rótulo de refugiado correspondia a uma realidade percebida como mais homogênea pelas burocracias, movimentos migratórios mais complexos passaram a ser predominantes (ZETTER, 2007, p. 174-175).

Desse modo, o rótulo de “refugiado” passou a ser considerado insuficiente para traduzir a situação de vítimas de deslocamento forçado que agregam múltiplas motivações e vulnerabilidades e, muitas vezes, não encontram respaldo na Convenção de Genebra de 1951 (ZETTER, 2014, p. 22). É nesse sentido, afirma Zetter, que novos rótulos, como “movimentos migratórios mistos” e “nexo migração-refúgio”, passam a ser utilizados como referência a essa realidade em que pessoas migram por um conjunto de razões, ou pessoas que têm motivações diferentes deslocam-se em conjunto (ZETTER, 2014, p. 22).

Apesar disso, no contexto de aumento de chegadas espontâneas de pessoas do sul global aos países do norte, “‘refugiado’, ou melhor, ‘solicitante de refúgio’, tornou-se o rótulo abreviado para qualquer migrante” (ZETTER, 2007, p. 180).⁹¹ Isso porque, com o fechamento de fronteiras a partir dos anos 1980, a via do refúgio permaneceu como uma das

⁹⁰ Tradução livre. Original em inglês: “[...] forming a discrete label of ‘IDP’ can be construed as containment and restricting forced migrants from accessing the more privileged label ‘refugee’” (ZETTER, 2007, p. 177).

⁹¹ Tradução livre. Original em inglês: “‘Refugee’, or rather ‘asylum seeker’, became the shorthand label for any migrant” (ZETTER, 2007, p. 180).

únicas possibilidades de acesso para as migrações globalizadas (ZETTER, 2007, p. 179-180).

Em resposta, as burocracias *transformaram o rótulo de refugiado* (ZETTER, 2007, p. 180-183).

Por meio de medidas de extraterritorialidade, como os acordos bilaterais de retorno ou de readmissão por terceiro país, os países impuseram obstáculos para o acesso das pessoas migrantes aos territórios. E essas políticas foram acompanhadas de outras também restritivas voltadas para aqueles que logram chegar a esses territórios. Nesse sentido, os centros de detenção em que solicitantes de refúgio aguardam as decisões dos seus processos são o exemplo mais emblemático. Outro exemplo é a dispersão das pessoas que solicitam refúgio em localidades distantes de suas redes de comunidades e outros contatos que apoiam no processo de integração (ZETTER, 2007, p. 182-183).

Em paralelo a essas medidas, observa Zetter, o rótulo de “refugiado” passou a ser precedido por outros de caráter provisório e associados a menos direitos, como “solicitante de refúgio” e formas de “proteção temporária”. A figura do “solicitante de refúgio”, impressa nas referidas políticas restritivas, contrapõe-se àquela do “refugiado genuíno”. Igualmente, instrumentos temporários de proteção, afirma Zetter, representam uma espécie de “*status* de refugiado categoria B”. Sem bases jurídicas na Convenção de Genebra de 1951, esses novos rótulos compõem um processo que o autor denomina de *fragmentação do rótulo de refugiado*. Seu resultado é que “o rótulo ‘refugiado’ é deixado como o mais privilegiado entre vários de *status* inferior. Solicitar o rótulo de ‘refugiado’ já não é um direito, mas um *status* altamente valorizado” (ZETTER, 2007, p. 189).⁹²

E essas condições temporárias são acompanhadas de expressões que denunciam uma fraude da pessoa que migra de forma “irregular”. Qualifica-se, desse modo, o “solicitante de refúgio” em rótulos como “solicitantes de refúgio ilegais”, “refugiado/solicitante de refúgio econômico”, “migrantes ilegais” ou “falso solicitante de refúgio” (*bogus asylum seeker*). Os adjetivos impõem o sentido comum de que migrantes

⁹² Tradução livre. Original em inglês: “The outcome is to leave the label ‘refugee’ as the most privileged amongst many inferior statuses. Claiming the label ‘refugee’ is no longer a right but a highly prized status” (ZETTER, 2007, p. 189).

econômicos estão acessando os sistemas de proteção aos refugiados (ZETTER, 2007, p. 182-183). Portanto, o fracionamento do rótulo de refugiado é acompanhado de sua *politização*, que, nesse momento, significa a própria criminalização do pedido de refúgio (ZETTER, 2007, p. 184).

O resultado desses novos rótulos e políticas, nota Zetter, é que o deslocamento das pessoas em situação de refúgio torna-se ainda mais inseguro e seletivo. Com o aumento dos riscos, multiplicam-se também os custos exigidos por redes de “contrabando” e “tráfico de pessoas”, de modo que “o *status* de refugiado torna-se um bem a ser comprado, que apenas os ricos podem pagar, ao invés de um direito”⁹³ (ZETTER, 2007, p. 186). Nesse sentido, o autor destaca que,

[...] no passado, o objetivo da rotulação humanitária era a inclusão de refugiados, ainda que as consequências fossem muitas vezes destrutivas. Em contraste, a ação do Estado mobiliza o processo burocrático de rotulação para legitimar a exclusão e marginalização dos refugiados (ZETTER, 2007, p. 189-190).⁹⁴

Zetter reafirma, assim, a utilidade do seu conceito de “rotulação” em um momento de globalização e movimentos migratórios complexos. Nesse sentido, o autor ressalta que os processos de formação, transformação e politização do rótulo de refugiado, extraídos da sua investigação nos anos 1970 e 1980, se mantêm relevantes para a leitura da realidade atual (ZETTER, 2007, p. 174). Sobre esta, destaca que o uso dos rótulos “refugiado” e “migrante econômico” frequentemente reflete interesses nacionais (ZETTER, 2007, p. 182), tendo em vista que:

A soberania e o Estado-Nação parecem ser ameaçados tanto literalmente quanto metaforicamente, uma vez que as fronteiras permeáveis do sul da Europa são constantemente rompidas por refugiados e migrantes (talvez

⁹³ Tradução livre. Original em inglês: “refugee status becomes a commodity to be bought, which only the more wealthy can afford, rather than a right” (ZETTER, 2007, p. 186).

⁹⁴ Tradução livre. Original em inglês: “In the past, the objective of humanitarian labelling was the inclusion of refugees, although the consequences were often destructive. By contrast, state action mobilizes bureaucratic labelling to legitimize the exclusion and marginalization of refugees” (ZETTER, 2007, p. 189-190).

seja refugiados ou migrantes?) que entram “ilegalmente” (ZETTER, 2007, p. 186).⁹⁵

E essa agenda política que restringe o acesso ao *status* de refugiado (ZETTER, 2007) apoia-se em uma nova proposição de abordagem binária para a análise das migrações internacionais.

2.1.2 *Novas abordagens binárias*

O título “Migrantes forçados como migrantes ilegais”, do artigo de Stephan Scheel e Vicki Squire, parece em si contraditório, como reconhecem os próprios autores (2014, p. 188). Desvendar essa suposta incoerência é, assim, o objetivo deles.

O movimento de refugiados está comumente associado à ideia de legitimidade, na medida em que são compelidos a deixar os seus locais de residência por graves motivos, como violações de direitos humanos e situações de perseguição individual. Essa ideia encontra inclusive respaldo jurídico, uma vez que a Convenção de Genebra de 1951 inclui norma de não criminalização das pessoas refugiadas por uso de documento falso ou ingresso irregular⁹⁶ (SCHEEL; SQUIRE, 2014, p. 188). De fato, o deslocamento em situação migratória não documentada pode ser a única alternativa possível para aqueles que deixam seus países por razões extremas.

A situação do migrante dito “ilegal”,⁹⁷ por sua vez, está relacionada à imagem de uma pessoa que tem plena possibilidade de decisão e vontade. É, assim, uma pessoa que se vê com suspeita, na medida em que se considera que utiliza de meios escusos para conseguir

⁹⁵ Tradução livre. Original em inglês: “Sovereignty and the nation state appear to be threatened, both literally and metaphorically, as Europe’s permeable southern borders are constantly by refugees and migrants (perhaps it is refugees or migrants?) entering ‘illegally’” (ZETTER, 2007, p. 186).

⁹⁶ Convenção da ONU de 1951 sobre o Estatuto dos Refugiados: “Art. 31. Refugiados em situação irregular no país de refúgio. 1. Os Estados Contratantes não aplicarão sanções penais em virtude da sua entrada ou permanência irregulares, aos refugiados que, chegando diretamente do território no qual sua vida ou sua liberdade estava ameaçada no sentido previsto pelo art. 1º, cheguem ou se encontrem no seu território sem autorização, contanto que se apresentem sem demora às autoridades e lhes exponham razões aceitáveis para a sua entrada ou presença irregulares”.

⁹⁷ Conforme NR n. 18, segundo a perspectiva de direitos humanos, nenhuma pessoa deve ser considerada “ilegal”. Preferimos as nomenclaturas “não documentado” ou “irregular”, por esse motivo. Neste artigo, contudo, os autores justificam que fazem uso da expressão “migrante ilegal” com o intuito de chamar atenção para a criminalização das pessoas migrantes (SCHEEL; SQUIRE, 2014, p. 188). Assim, para fins de discussão analítica do tema, adotaremos, nesta passagem, a definição utilizada pelos autores.

ingressar em um país. E um desses meios escusos é justamente o pedido de refúgio infundado (SCHEEL; SQUIRE, 2014, p. 188).

Portanto, a princípio, deslocados forçados (em especial, os refugiados) e migrantes “ilegais” são pessoas e grupos absolutamente distintos.

Contudo, as categorias migratórias não são reflexo de características facilmente identificáveis na realidade complexa da vida humana (SCHEEL; SQUIRE, 2014, p. 190-191). Em referência à ideia de *continuum* de Richmond e Van Hear, os autores lembram que a representação das migrações enquanto forçadas/voluntárias não capta multiplicidades de fatores que impulsionam o deslocamento (SCHEEL; SQUIRE, 2014, p. 190-191). Apesar de concordarem com essa crítica, concluem que esta já não é a dicotomia que representa a leitura principal sobre os movimentos migratórios atuais (SCHEEL; SQUIRE, 2014, p. 192-193).

Com base na teoria da “fragmentação do rótulo de refugiado”, desenvolvida por Zetter, Scheel e Squire, uma nova “figura de migração”⁹⁸ se apresenta como preeminente nos tempos contemporâneos (SCHEEL; SQUIRE, 2014, p. 189). Em substituição à perspectiva binária que divide as migrações em voluntárias e forçadas, “a ilegalidade se tornou a lente interpretativa prevalente para a gestão dos movimentos migratórios” (SCHEEL; SQUIRE, 2014, p. 189).⁹⁹ Esse novo paradigma, ressaltam os autores, implicou uma mudança da política dos governos, que deixa de estar centrada na “proteção aos refugiados” e adota como parâmetro a “gestão das migrações” (SCHEEL; SQUIRE, 2014, p. 192).

Para amparar essa conclusão, os autores propõem um percurso histórico sobre as figuras da migração na Europa. Destacam que, após a Segunda Guerra Mundial e durante todo o período da Guerra Fria, a proposição binária que divide as migrações em forçada e voluntária determinou as políticas migratórias dos países. Na medida em que a Convenção de Genebra de 1951 adotou uma definição limitada (dos pontos de vista temporal e

⁹⁸ Não difere da ideia de “rotulação” em Zetter essa perspectiva das figuras da migração, como reconhecem os autores.

⁹⁹ Tradução livre. Original em inglês: “[...] illegality has become the prevailing interpretative grid for the governing of the migratory movements” (SCHEEL; SQUIRE, 2014, p. 189).

geográfico) de refugiado, esse conceito era associado a uma identidade específica do homem de ação política anticomunista (como também já ressaltou Katy Long) (SCHEEL; SQUIRE, 2014, p. 193).

Pessoas deslocadas que não correspondiam a essa identidade, como aquelas do sul da Europa que deixavam contextos de perseguição ditatorial, não eram consideradas refugiadas. Contudo, essas pessoas encontraram oportunidades laborais no norte do continente. E, ainda que permanecessem sem documentação por determinados períodos, em razão de descontinuidades contratuais, não lhes foi atribuída a categoria de “ilegais”. Eram percebidas como migrantes econômicos e as situações de indocumentação interpretadas como momentos transitórios em um contexto em que havia possibilidades de regularização migratória (SCHEEL; SQUIRE, 2014, p. 193).

Entretanto, a partir dos anos 1970 e, principalmente, nos anos 1990, houve o fortalecimento dos discursos de segurança associados à mobilidade humana. Um dos fatores dessa mudança se deve à realidade de que, com o fim da Guerra Fria, a proteção aos refugiados perdeu utilidade enquanto forma de reafirmar a hegemonia do capitalismo sobre o comunismo (SCHEEL; SQUIRE, 2014, p. 193). E, ao mesmo tempo em que os canais de migração regular para pessoas advindas de território exterior à Europa foram restringidos, a ratificação do Protocolo de 1967 retirou as barreiras geográficas e temporais da proteção aos refugiados, permitindo que mais pessoas pudessem integrar essa categoria. Como consequência, o acesso ao procedimento de refúgio tornou-se uma das poucas vias de acesso possível ao continente (SCHEEL; SQUIRE, 2014, p. 194-195).

E, acompanhado do símbolo do “falso solicitante de refúgio”, estabeleceu-se o novo binarismo de migrante legal/ilegal como principal figura de migração. Desse modo, esse passou a ser o parâmetro de análise de todos os movimentos migratórios, inclusive dos refugiados e outras vítimas de deslocamento forçado (SCHEEL; SQUIRE, 2014, p. 194-195).

Contudo, a definição dos movimentos migratórios enquanto legais/ilegais tampouco responde à realidade das pessoas migrantes, conforme ressaltam Scheel e Squire. Exemplo disso é que as pessoas podem transitar entre essas duas situações jurídicas de maneira sucessiva ao longo do tempo (SCHEEL; SQUIRE, 2014, p. 191). Entretanto,

concluem os mesmos autores, é justamente a fluidez desses parâmetros binários que permite que os migrantes forçados sejam representados enquanto migrantes ilegais:

Se levarmos a sério a visão de que forçada e voluntária não são uma oposição binária, mas extremidades de um *continuum*, e que legal e ilegal não são estatutos jurídicos bem determinados, mas contestáveis e ambíguos, então o enquadramento de “migrantes forçados como migrantes ilegais” já não aparece como simplesmente contraditório (SCHEEL; SQUIRE, 2014, p. 191).¹⁰⁰

Trata-se, portanto, apenas de uma questão de perspectivas de análise, ou “figuras da migração”, na expressão dos autores. Migrantes “forçados”, “voluntários”, “legais” ou “ilegais” correspondem a diversas representações possíveis (e não excludentes entre si) das pessoas deslocadas. E, acrescentam, a forma como as migrações são representadas por meio dessas figuras “revela mais sobre as conjunturas das políticas de mobilidade nas quais florescem que sobre as pessoas que elas rotulam” (SCHEEL; SQUIRE, 2014, p. 191).¹⁰¹

Para desafiar a figura da migração do “migrante forçado enquanto migrante ilegal”, intimamente relacionada à ideia de segurança, Scheel e Squire afirmam que o melhor caminho não é um resgate do paradigma de proteção aos refugiados. Isso porque os autores entendem que essa perspectiva apresenta a pessoa ora como vítima, ora como criminosa, de forma que não considera sua agência. Duas estratégias são, então, propostas pelos autores no âmbito da pesquisa acadêmica. A primeira consiste no estudo histórico da emergência dessas figuras da migração, que revele de que modo se tornam as medidas de categorização dos movimentos migratórios. Com isso, notam, é possível perceber que essas formas de análise são contingentes a determinado contexto e tempo. A segunda refere-se a estudos que evidenciem a tensão existente entre a realidade das migrações internacionais e as categorias burocráticas que classificam as pessoas migrantes (SCHEEL; SQUIRE, 2014, p. 196-197).

O trabalho de Scheel e Squire dialoga, portanto, de maneira próxima com as abordagens que o precederam. Primeiramente, o estudo encontra paralelo com a investigação

¹⁰⁰ Tradução livre. Original em inglês: “If we take seriously the insight that forced and voluntary are not a binary opposition, but ends of a continuum, and that legal and illegal are not clear-cut juridical statuses, but contested and ambiguous conditions, then the framing of ‘forced migrants as illegal migrants’ no longer simply appear as contentious” (SCHEEL; SQUIRE, 2014, p. 191).

¹⁰¹ Tradução livre. Original em inglês: “[...] reveals more about the conjunctures in the politics of mobility in which they flourish, than about the people they label” (SCHEEL; SQUIRE, 2014, p. 191).

histórica de Katy Long. Enquanto Long estuda a vinculação entre os conceitos de refugiados e migrantes entre os anos 1920 e 1950, Scheel e Squire propõem a análise dos conceitos de migrante “ilegal” e “legal” no período a partir da Convenção de Genebra de 1951 e, particularmente, do fim da Guerra Fria. Em segundo lugar, a partir da perspectiva de *continuum* proposta por Richmond e Van Hear, revelam a possibilidade de associação das categorias aparentemente antitéticas de migrantes forçados com migrantes ilegais. Em terceiro lugar, com base nos estudos de Roger Zetter e suas abordagens de categorização (ou rotulação) das pessoas refugiadas, chegam ao conceito de “figuras da migração” enquanto parâmetros que, assim como as burocracias, são medidas de interpretação e de constituição de movimentos migratórios. Finalmente, conforme as abordagens metodológicas, propõem a separação entre categorias analíticas e políticas e sugerem que as primeiras representam um caminho possível de argumentação contra o novo binarismo centrado na segurança.

Fruto das discussões sobre o binarismo de migração voluntária/forçada nos anos 1980 e 1990, o conceito de movimentos migratórios mistos seguiu em uso por acadêmicos, organizações internacionais e governos a partir dos anos 2000. As novas abordagens e figuras da migração, contudo, passaram a compor o seu universo de sentido.

2.1.3 *Novas abordagens, uma mesma categoria*

Castles apresenta os elementos que integram a definição de movimentos migratórios mistos:¹⁰²

Países com economia fraca, crescente desigualdade e pobreza generalizada tendem também a ter governantes tirânicos, fraco aparato estatal e altos níveis de violência e violação aos direitos humanos. Logo, *as condições que causam a migração econômica estão relacionadas de maneira próxima àquelas que causam a migração forçada*, levando ao movimento migratório de pessoas com razões mistas.

¹⁰² Tradução livre. Original em inglês: “Countries with weak economies, increasing inequality and widespread impoverishment tend also to have tyrannical rulers, weak state apparatuses, and high levels of violence and human rights violations. Thus the conditions that cause economic migration are closely linked with those that cause forced migration, leading to the migratory movement of people with ‘mixed motivations’; In the mobility process, both economic migrants and asylum seekers tend to follow the same routes and use the same mechanisms for mobility; On arrival they rely on networks (based on compatriots who have moved earlier) to find jobs and accommodation and to negotiate bureaucratic obstacles; The very measures that receiving countries use to deter asylum seekers and to keep out unwanted economic migrants may reinforce the migration-asylum nexus by forcing asylum seekers to use people smugglers to gain entry and to survive once in the country” (CASTLES, 2007, p. 26).

No processo migratório, tanto migrantes econômicos quanto solicitantes de refúgio tendem a seguir *as mesmas rotas e utilizar os mesmos mecanismos de mobilidade*.

Na chegada, eles *contam com redes* (baseadas em compatriotas que se mudaram antes) para procurar trabalho e acomodação e para negociar obstáculos burocráticos.

As próprias *medidas que os países receptores utilizam para dissuadir* os solicitantes de refúgio e para evitar migrantes econômicos indesejados podem reforçar o nexo de migração-refúgio, forçando os solicitantes de refúgio a usarem contrabandistas de pessoas para ter acesso e a sobreviver uma vez no país (CASTLES, 2007, p. 26, grifos da autora).

Mesmas motivações, rotas e redes de contatos (os três primeiros elementos apresentados) correspondem ao conceito de movimentos mistos enquanto desafio ao binarismo de migração voluntária e forçada. Reconhece-se, nesse sentido, a realidade complexa de múltiplas causas e fatores que se expressam nos diversos momentos do deslocamento humano (CASTLES, 2007, p. 39).

Mas esta é apenas uma definição parcial do conceito (CASTLES, 2007, p. 39). O último elemento apresentado por Castles, de medidas de impedimento de chegadas de solicitantes de refúgio e outros migrantes, indica a sua relação também com o novo binarismo de migrante “legal” e “ilegal”. Esse segundo sentido é expresso com precisão por Anne Hammerstad:

Apesar de sua intenção, o termo “fluxos migratórios mistos” segue bem um discurso de segurança. Ele permite que a audiência enfoque mais no preocupante termo “fluxos” que no termo ambíguo “mistos”. Sejam forçados ou voluntários, ou estando em algum lugar intermediário, os migrantes dos botes do Mediterrâneo se confundem no discurso de segurança em um grupo que tem como principal característica o fato de ser ameaçador à comunidade. Refugiados que tomam esta rota são julgados, primeiramente, pela forma como viajam (clandestinamente, e ilegalmente, o que torna sua jornada um ato criminoso); e, em segundo lugar, pelo impacto na comunidade de acolhida (que é considerado ameaçador, uma vez que são vistos como parte, na vanguarda, de uma inundação). Assim, o refugiado é criminalizado e securitizado por meio do ato de tentar solicitar refúgio (HAMMERSTAD, 2014, p. 270-271).¹⁰³

¹⁰³ Tradução livre. Original em inglês: “Despite its intention, the term ‘mixed migration flows’ suits a securitizing discourse well. It allows the audience to focus more on the worrying term ‘flow’ than the ambiguous term ‘mixed’. Whether forced or voluntary, or somewhere in between, the Mediterranean boat migrants become conflated in the securitizing discourse into one group whose main characteristic is that it is threatening to the host community. Refugees taking this route are judged by, first, the manner in which they travel (clandestinely and illegally, thus making their journey a criminal act); and, second, by their impact on the host community (which is considered threatening, since they are seen as part, on the vanguard,

2.2 Narrativas políticas e a transformação da categoria de movimentos migratórios mistos

2.2.1 2001-2005

As Consultas Globais do ACNUR sobre Proteção Internacional iniciaram-se no aniversário de cinquenta anos da Convenção de Genebra de 1951, conforme proposto por Sadako Ogata pouco antes de deixar o cargo de Alta Comissária. Ogata foi substituída por Ruud Lubbers, que permaneceu à frente da instituição de 2001 a 2005. O início dos anos 2000 registrou uma significativa redução dos conflitos armados e do deslocamento forçado de pessoas, se comparado à década de 1990¹⁰⁴ (BETTS; LOESCHER; MILNER, 2012, p. 62). Entretanto, nos países em desenvolvimento, situações de refúgio permaneciam sem resolução por períodos cada vez mais prolongados, ao mesmo tempo em que, nos países do Norte, crescia a situação de hostilidade a pessoas refugiadas e migrantes, sobretudo no contexto da “guerra ao terror” (BETTS; LOESCHER; MILNER, 2012, p. 62). Assim, apesar do marco comemorativo, as Consultas Globais refletiram um contexto de desafios associados à realidade do refúgio, tanto em relação aos movimentos em massa de pessoas quanto nas situações de solicitações individuais de refúgio (FELLER, 2000).

Quando dos ataques terroristas de 11 de setembro de 2001, nos Estados Unidos, Lubbers ocupava a posição de Alto Comissário há apenas nove meses (BETTS; LOESCHER; MILNER, 2012, p. 62-63). No mês seguinte, em seu primeiro discurso no ExCom, Lubbers ressaltou o temor de, em razão daqueles fatos recentes, haver um aumento da xenofobia e da islamofobia contra solicitantes de refúgio e refugiados (LUBBERS, 2001).

Nesse mesmo discurso, Lubbers destacou como um dos principais desafios daquele momento a “gestão de movimentos migratórios complexos”. Como parte desses movimentos, o Alto Comissário chamou atenção para duas dimensões: a dos “fluxos mistos de refugiados, solicitantes de refúgio e outros migrantes” e a da “migração de motivos mistos”. E ressaltou, em particular, a realidade do crescimento do “tráfico” e “contrabando

of a flood). Thus the refugee is criminalized and securitized through the act of attempting to seek asylum” (HAMMERSTAD, 2014, p. 270-271).

¹⁰⁴ O número de pessoas refugiadas, que era de mais de 18 milhões no início da década de 1990, reduziu para 9 milhões em 2005 (BETTS; LOESCHER; MILNER, 2012, p. 62).

de pessoas”, assim como o fato de que a opinião pública tendia a classificar pessoas com necessidades de proteção internacional como “falsos solicitantes de refúgio”, que seriam, em verdade, migrantes econômicos (LUBBERS, 2001).

Considerando esses desafios, os dois anos de consultas objetivaram alcançar compromissos multilaterais dos países sobre o tema da proteção aos refugiados (TURK; RIERA; ENGLBRECHT, 2013). E foi justamente no âmbito dessas consultas que a terminologia “movimentos migratórios mistos” (ou “fluxos mistos”) foi formalmente lançada nas discussões multilaterais sobre migração e refúgio, conforme identificado por Nicolas Van Hear (2011). De fato, ainda que essas expressões tenham sido utilizadas anteriormente, já pela Alta Comissária Sadako Ogata, foi nesse momento dos anos 2000 que passaram a ser partilhadas não apenas por organizações internacionais, como o ACNUR, a OIT e a OIM, mas também pelos governos. Essa ideia de movimentos migratórios mistos operou como o próprio pressuposto dos debates e esteve associada à noção de “nexo entre migração e refúgio”, como observa Erika Feller, do ACNUR, ao detalhar a proposta das consultas:

Um terceiro conjunto preocupante de problemas, tanto para o ACNUR como para um número crescente de Estados em todo o mundo, compreende as dificuldades decorrentes do *nexo entre migração e refúgio*. O problema dos movimentos migratórios irregulares que não são impulsionados por proteção, evidentemente, não é um problema de refugiados em si. No entanto, torna-se uma preocupação no contexto de proteção de refugiados no momento em que, por exemplo, há um uso indevido dos processos de refúgio por parte de aspirantes a migrantes que não possuem opções migratórias regulares; ou onde leis introduzidas expressamente para conter ou controlar a migração têm o efeito, intencional ou não, de impedir o acesso de refugiados a sistemas para a determinação adequada de seus pedidos, ou para a necessária proteção (FELLER, 2000, grifos da autora).¹⁰⁵

¹⁰⁵ Tradução livre. Original em inglês: “A third preoccupying set of problems both for UNHCR and a growing number of States world-wide, comprises the difficulties arising from the *nexus between migration and asylum*. The problem of irregular migratory movements which are not protection propelled is, of course, not a refugee problem per se. It nevertheless becomes a concern in the refugee protection context at the point where, for example, there is misuse of the asylum processes by would-be migrants lacking regular migration options; where asylum seekers resort to migrant smugglers to arrange departure from their countries; or where laws introduced expressly to stem or control migration have the effect, intended or otherwise, of impeding access of refugees to systems for the proper determination of their claims, or to needed protection” (FELLER, 2000, grifos da autora).

Um dos elementos centrais dos movimentos migratórios tratados sob a perspectiva do “nexo migração-refúgio” é, assim, a situação não regular (do ponto de vista migratório) dessas trajetórias de mobilidade humana. A expressão refere-se, portanto, a uma condição que é supostamente partilhada por um conjunto de pessoas em movimento, incluindo aquelas com necessidades de proteção internacional¹⁰⁶. Esse aspecto foi revelado no Workshop Regional da Ásia e Pacífico, realizado em Macau no âmbito das Consultas Regionais de Proteção, em maio de 2001. Nesse encontro, os governos participantes determinaram que,

[...] embora aceitassem que outros grupos poderiam requerer atenção humanitária, eles decidiram que a reunião deveria restringir sua preocupação aos refugiados e solicitantes de refúgio, *mas também introduziram a subcategoria de “deslocados irregulares” na categoria de “refugiados”* (UNHCR; IOM, 2001, grifos da autora).¹⁰⁷

Nesse sentido, será detalhado o conteúdo das terminologias “movimentos migratórios mistos” e “nexo entre migração e refúgio” nos diversos momentos das discussões. Essas amplas consultas com governos, sociedade civil, especialistas e representantes das comunidades de refugiados foram propostas em três etapas (UNHCR, 2001a). A primeira consistiria em um evento interministerial comemorativo do aniversário da Convenção de Genebra, no final de 2001, primeiro encontro de Estados-Membros, momento em que estes reafirmariam os compromissos internacionais assumidos. Esperava-se também haver a adesão de novos países aos tratados internacionais de proteção aos refugiados, assim como a supressão de reservas feitas a esses instrumentos. A segunda etapa incluiria mesas redondas com especialistas sobre interpretação de pontos da Convenção de Genebra de 1951 e do Protocolo de 1967, de modo a estabelecer propostas comuns aos desafios identificados. A terceira etapa, realizada no âmbito do ExCom, trataria de temas que se entendiam não abarcados de maneira integral pelos referidos instrumentos

¹⁰⁶ Apesar da linguagem adotada por essa noção de “nexo migração-refúgio”, do ponto de vista jurídico, o movimento de refugiados não pode ser considerado “irregular”. Com efeito, a Convenção de 1951 determina a não aplicação de sanções penais em razão da entrada ou permanência irregular por um solicitante de refúgio (Convenção de 1951, art. 31).

¹⁰⁷ Tradução livre. Original em inglês: “while accepting that other groups could require humanitarian attention they decided the meeting should restrict its concern to refugees and asylum-seekers, *but also introduced the sub-category of ‘irregular movers’ in the ‘refugee’ category*” (UNHCR; IOM, 2001, grifos da autora).

internacionais (UNHCR, 2001a). As três etapas foram realizadas simultaneamente, envolvendo atores técnicos e discussões políticas.

Na primeira etapa, os encontros interministeriais dedicaram um momento específico para a discussão do tema dos “fluxos mistos de refugiados e migrantes”. Os delegados reconheceram a complexidade do tema e observaram que as guerras e violações de direitos humanos estão frequentemente relacionadas a desigualdades e pobreza extrema, causas situadas entre as razões para os movimentos migratórios. Mas a preocupação dos delegados centrou-se, principalmente, na associação desses “fluxos mistos” à migração de caráter irregular (UNHCR, 2001j). Diante dessa realidade, soluções divergentes foram propostas para o tema dos movimentos mistos. Houve delegações que sugeriram a “interceptação” de pessoas migrantes sem documentação como uma estratégia a ser seguida, com a ressalva da devida proteção às pessoas refugiadas.¹⁰⁸ Outros representantes, contudo, destacaram que medidas como esta teriam como consequência justamente um maior risco para pessoas refugiadas que recorrem a redes de “contrabando de pessoas” como uma forma de chegar ao seu destino. A abertura e a ampliação de canais de migração regular foram mencionadas como outra resposta possível a essa realidade, embora delegados tenham manifestado sua descrença de que essa pudesse ser uma solução eficaz para o acesso a sistemas de refúgio por migrantes (UNHCR, 2001j).

Os países observaram também que o 11 de setembro trazia novos desafios para a proteção aos refugiados. Houve delegações que, inclusive, chamaram atenção para a necessidade de “prevenção ao uso dos regimes de refúgio por terroristas” (UNHCR, 2001i, p. 3). Outras representações afirmaram, por sua vez, que criminosos e terroristas eram um pequeno número dentre os solicitantes de refúgio (UNHCR, 2001i, p. 3). Apesar das discussões, os registros desse encontro não sinalizam para a existência de algum caso individual que ampare esse temor de associação de pessoas refugiadas a atos de terrorismo. Também sobre o tema de “abuso dos sistemas de refúgio”, destacou-se a realidade dos movimentos secundários de refugiados a partir de um primeiro país de asilo. Sobre esse assunto, houve o contraponto de delegações que afirmaram haver um exagero na ênfase dos

¹⁰⁸ Sobre interceptação, vide o documento do Excom EC/50/SC/CRP.

debates sobre as solicitações de refúgio consideradas “manifestamente infundadas” (UNHCR, 2001i, p. 3).

Nesse processo de consultas, delegações questionaram abertamente a continuidade de adesão aos princípios da Convenção de Genebra de 1951 e de seu Protocolo de 1967, diante de uma realidade de deslocamento forçado considerada particularmente complexa e distinta do contexto pós-Segunda Guerra Mundial. Apesar disso, não se confirmou o temor de que as Consultas fossem responsáveis por uma revisão dos compromissos assumidos pelos Estados-partes com a proteção dos refugiados (TURK; RIERA; ENGLBRECHT, 2013).

Assim, celebrou-se o evento de aniversário de cinquenta anos da Convenção de Genebra nos dias 12 e 13 de dezembro de 2001, com a presença de cerca de 80 Ministros de Estado (UNHCR, 2001h, p. 1). Os países presentes reafirmaram o compromisso com a proteção aos refugiados e firmaram a Declaração de Estados-Membros da Convenção de Genebra de 1951 e do Protocolo de 1967. Esse documento afirmou o princípio de não devolução como um dos costumes internacionais e, portanto, vinculante mesmo aos Estados que não ratificaram os referidos tratados internacionais de proteção aos refugiados (UNHCR, 2002a). Além disso, a Declaração inclui os “fluxos migratórios mistos” entre os elementos que compõem o cenário de complexidade relacionado à proteção dos refugiados (UNHCR, 2001k, p. 2). Contudo, apesar de os delegados terem feito referência frequente a essa categoria, a primeira etapa das consultas não encerrou sua definição. Ao contrário. Os Ministros concluíram haver necessidade de pesquisas adicionais sobre esses “fluxos mistos”, em especial, suas causas e características (UNHCR, 2001i).

Paralelamente a essas discussões interministeriais, foi sobretudo na terceira etapa das consultas, no âmbito do ExCom, que o tema dos movimentos migratórios mistos foi discutido. Quatro temas considerados não integralmente previstos pela Convenção de Genebra de 1951 foram tratados nesse momento: “Proteção aos refugiados em situações de influxos em massa”; “Proteção aos refugiados no contexto de sistemas individuais de refúgio”; “A busca de soluções duradouras com base na proteção” e “Proteção de mulheres e crianças refugiadas” (UNHCR, 2001b). Para o presente trabalho, é particularmente o segundo ponto que mais interessa, na medida em que inclui as discussões sobre a relação entre migração e refúgio.

De fato, conforme já observado, enquanto o tema dos influxos em massa está relacionado principalmente aos países em regiões de fronteira ou próximas aos conflitos, trazendo como um dos assuntos centrais de debate as situações prolongadas de refúgio, no caso dos sistemas individuais de refúgio, a geografia do debate move-se para os países do Norte, como aqueles do continente europeu, em que são os movimentos de migrantes e refugiados contemporâneos ao encontro que despertam atenção.

Começamos, nesse sentido, com a análise do documento conjunto do ACNUR e OIM sobre “Proteção aos refugiados e controle migratório”, apresentado no momento da terceira etapa das Consultas sobre proteção aos refugiados em contextos de solicitações individuais de refúgio, no ExCom, em junho de 2001 (UNHCR, IOM, 2001, p.111). Nessa oportunidade, o coordenador do *Migration Policy and Research Program*, da OIM, observou que: “Visto que, na realidade, os refugiados se movem dentro de um fluxo misto mais amplo que inclui movimentos forçados e voluntários, as políticas relacionadas, se mantidas totalmente separadas, podem levar a diretrizes incoerentes na melhor das hipóteses – na pior das hipóteses contraditórias” (UNHCR, 2001d, p. 14-15).

A “interface entre migração e refúgio” é o objeto de reflexão das organizações, que assumem como ponto de partida o caráter misto dos movimentos migratórios. Essa dimensão, de acordo com o documento, revela-se não apenas nos motivos complexos para o deslocamento, ou nas trajetórias compartilhadas e suas inseguranças. Elemento essencial desta ideia de “fluxos mistos” é o fato de que pessoas migrantes e, portanto, sem necessidades de proteção internacional, acessam os sistemas de asilo (UNHCR, IOM, 2001):

Os padrões migratórios modernos dificultam cada vez mais a distinção entre os vários grupos em movimento. *Os fluxos populacionais não são homogêneos, mas de caráter misto, complexo.* Embora as causas imediatas do deslocamento forçado possam ser prontamente identificáveis como graves violações dos direitos humanos ou conflitos armados, essas causas muitas vezes se sobrepõem ou podem ser provocadas ou agravadas por fatores como marginalização e pobreza econômicas, degradação ambiental, pressão populacional e má governança. Os solicitantes de refúgio e os refugiados podem usar o mesmo modo de viagem que os migrantes não documentados e recorrer a ou ser explorado por contrabandistas e traficantes de pessoas. Em alguns casos, os refugiados podem usar esses canais para deixar um país de asilo e mudar para outro destino por razões de segurança, dificuldades sociais ou econômicas sérias ou por conveniência pessoal. Ao mesmo tempo, as pessoas que não se qualificam para proteção internacional podem recorrer aos canais de asilo na esperança de obter permanência temporária ou permanente no exterior. A falha em

devolver essas pessoas quando da rejeição de sua solicitação afeta a credibilidade e a eficiência dos sistemas de asilo (ACNUR; IOM, 2001, p. 112, grifos da autora).¹⁰⁹

Em consequência dessa realidade, apesar de as organizações considerarem as diferenças entre a condição jurídica de refugiado e aquela de migrante, notam que, no contexto de fluxos mistos, “a linha entre migrante e solicitante de refúgio é progressivamente borrada na opinião pública, assim como a distinção entre controle migratório e proteção aos refugiados em alguns Estados” (ACNUR; IOM, 2001, p. 111).¹¹⁰ Nesse sentido, as organizações analisaram três temas que consideraram como desafios associados a esse “nexo migração-refúgio”: (i) a atuação de redes de “tráfico e contrabando de pessoas”, (ii) a interceptação de migrantes e refugiados e, por fim, (iii) o retorno de pessoas sem necessidades de proteção internacional (UNHCR; IOM, 2001, p. 111). Apesar dos temas comuns, a análise foi feita pelas organizações em separado, a partir de seus mandatos.

Sobre o tema (i), a OIM destacou que o contrabando e o tráfico de pessoas significavam um desafio para os seus objetivos de fomento à migração organizada e segura e redução da “migração irregular”. O ACNUR, por sua vez, chamou atenção para o fato de que solicitantes de refúgio recorriam a redes de “contrabando de migrantes” como única forma disponível de busca de segurança. Nem todas as vítimas de “tráfico” e “contrabando de pessoas”, contudo, são refugiadas, conforme ponderou a mesma organização (UNHCR; OIM, 2001, p. 113-120). Assim, concluiu que, para além da proteção a pessoas refugiadas, no contexto de fluxos mistos,

[...] os sistemas de refúgio provavelmente funcionarão melhor se os Estados estabelecerem políticas e procedimentos que lhes permitam distinguir claramente entre as diferentes categorias de migrantes e

¹⁰⁹ Tradução livre. Original em inglês: “Modern migratory patterns increasingly make it difficult to distinguish between the various groups on the move. *Population flows are not homogenous but of a mixed, composite character.* While the immediate causes of forced displacement may be readily identifiable as serious human rights violations or armed conflict, these causes often overlap with, or may themselves be provoked or aggravated by factors such as economic marginalization and poverty, environmental degradation, population pressure and poor governance. Asylum-seekers and refugees may use the same mode of travel as undocumented migrants and resort to, or be exploited by, criminal smugglers and traffickers. In some cases, refugees may use these channels to leave one country of asylum and move to another destination for reasons of security, serious social or economic hardship or personal convenience. At the same time, persons who do not qualify for international protection may resort to asylum channels in the hope of gaining either temporary or permanent stay abroad. The failure to return such persons upon rejection of their claim affects the credibility and efficiency of asylum systems” (UNHCR; IOM, 2001, p. 112, grifos da autora).

¹¹⁰ Tradução livre. Original em inglês: “So the line between migrant and asylum-seeker progressively blurs in the public mind, just as does the distinction between migration control and refugee protection in the policies of some States” (ACNUR; IOM, 2001, p. 111).

identificar soluções apropriadas às suas circunstâncias específicas (UNHCR; OIM, 2001, p. 120).¹¹¹

Assim, o ACNUR enfatizou a importância de estabelecimento de mecanismos de proteção adicionais para pessoas que, embora não se conformem à definição de refugiado, não podem retornar em segurança aos países de origem.

Sobre (ii), a OIM observou que a soberania dos Estados inclui a decisão sobre admissão de não nacionais em seu território, desde que respeitados os compromissos internacionais assumidos. Nesse sentido, destacou que a interceptação de pessoas migrantes é uma das formas que os Estados utilizam para evitar a migração irregular. Apesar disso, ressaltou que a própria OIM não realiza interceptações e também não tem o papel de identificar pessoas com necessidades de proteção internacional dentre aquelas afetadas por medidas de interceptação. Sua tarefa se limita ao apoio ao retorno voluntário de pessoas migrantes (UNHCR; IOM, 2001, p. 115-116). O ACNUR, por sua vez, reafirmou as recomendações de que os Estados deveriam garantir medidas de proteção quando da condução das interceptações, garantindo a não devolução e o acesso aos processos de refúgio para as pessoas com necessidades de proteção internacional. Por outro lado, a mesma organização destacou o tema dos movimentos secundários de solicitantes de refúgio e refugiados que deixam os primeiros países de acolhida em direção a outro. Na ausência de razões fortes, como situações afetadas à segurança ou liberdade dessas pessoas, esse movimento pode ser definido como “irregular”, conforme observou o ACNUR (UNHCR; IOM, 2001, p. 120-123).

Sobre (iii), OIM e ACNUR concordaram que o retorno de pessoas sem necessidades de proteção internacional é medida imprescindível para a preservação tanto dos sistemas de migração quanto daqueles de refúgio. As organizações concluíram, igualmente, que o envolvimento dos países de origem era essencial para a garantia de retorno de seus nacionais ou pessoas que possuem residência legal. Ademais, destacaram os papéis que estão hábeis a desempenhar nesse processo. Sobre esse ponto, a OIM ressaltou que o suporte ao retorno voluntário está previsto na sua constituição, representando esta uma

¹¹¹ Tradução livre. Original em inglês: “... asylum systems are likely to function better if States establish policies and procedures which permit them to distinguish clearly among the different categories of migrants and to identify solutions appropriate to their specific circumstances” (UNHCR; OIM, 2001, p. 120).

alternativa às políticas de retorno forçado dos Estados. O ACNUR, por sua vez, afirmou poder contribuir com os Estados nesse tema do retorno de pessoas cujos pedidos de refúgio foram negados desde que não haja uma contradição com o seu mandato de proteção das pessoas refugiadas. A organização propôs, inclusive, pronunciar-se publicamente a favor do retorno de pessoas nessa situação, de modo a apoiar as políticas dos países. Contudo, o ACNUR chamou a atenção para a liderança da OIM neste tema, de modo que afirmou que não se envolveria nas situações de retorno quando esta ou outra organização com mandato específico o fizesse (UNHCR, IOM, 2001, p. 116).

Finalmente, ACNUR e OIM sugeriram a criação de um “Grupo de Ação em Refúgio e Migração”, composto por ambas as instituições, de modo a avançar na discussão e desenho de políticas nesses temas de interface entre migração e refúgio. As propostas deste, que é o primeiro documento conjunto das instituições, foram apresentadas na primeira reunião da terceira etapa das consultas sobre proteção aos refugiados em contextos de solicitações individuais de refúgio, no ExCom, em junho de 2001. Várias delegações presentes nessa reunião de junho de 2001 saudaram a cooperação entre o ACNUR e a OIM. Contudo, houve também manifestações de reticência e pedidos de informações adicionais sobre os “termos de referência” desse trabalho em conjunto (UNHCR, 2001d, p. 18-19).¹¹²

Ou seja, embora a relevância e a complexidade da relação entre migração e refúgio tenham sido reconhecidas pelo conjunto de membros do ExCom (UNHCR, 2001d, p. 15), estes revelaram apreensão quanto a um possível alargamento da atuação do ACNUR para além da proteção de pessoas refugiadas.¹¹³ Essa preocupação se expressa, por exemplo, quando dos debates de pontos sensíveis abordados pelo referido relatório, como a interceptação de pessoas migrantes em situação irregular e o retorno das pessoas cujos pedidos de refúgio são julgados indeferidos. Os posicionamentos dos delegados foram divergentes sobre esses temas.

¹¹² Tradução livre. Original em inglês: “Since in reality refugees move within a broader mixed flow that includes both forced and voluntary movements, the related policies if kept totally separate may lead to guidelines which are incoherent at best – contradictory at worst” (UNHCR, 2001d, p. 14-15).

¹¹³ O relatório apresentado em conjunto por diversas organizações não governamentais para a reunião, nesse sentido, destacou a sua crítica por entender que o documento da OIM/ACNUR colocou maior ênfase em medidas de controle migratório, em detrimento de ações de proteção (UNHCR, 2001e, p. 1).

Sobre a interceptação, houve aqueles que a defenderam com base no direito soberano do Estado de proteger suas fronteiras. Outros discordaram, considerando que deveria prevalecer uma perspectiva de direitos humanos, e que essa medida restringia o acesso aos procedimentos de refúgio. Mesmo aqueles que se posicionaram no sentido da legitimidade da medida, contudo, ressaltaram que o ACNUR não deveria, a princípio, engajar-se nesses atos (UNHCR, 2001d, p. 17). Igualmente, o retorno de pessoas que se considera que não possuem necessidades de proteção internacional é posto como de suma importância para a preservação dos sistemas de refúgio. Entretanto, mais uma vez, delegados desencorajam o engajamento do ACNUR nessas medidas, seja por questões de limitações orçamentárias ou pelo possível conflito com o seu mandato (UNHCR, 2001d, p. 17-18).

A respeito dos processos de determinação da condição de refugiado, o tema central do encontro foram as solicitações consideradas “abusivas” ou “manifestamente infundadas”. A ideia de “país seguro de origem”, em particular, suscitou discussões entre os presentes. Se, para algumas delegações, esse conceito era considerado adequado desde que incluídas as garantias necessárias, outras afirmaram que esse parâmetro termina por significar uma limitação geográfica imposta a determinadas nacionalidades. Outro tema sensível abordado foi o dos solicitantes de refúgio sem documentos. Reconheceu-se a dificuldade de julgamento de casos nessas situações, mas os delegados concluíram que um solicitante de refúgio sem documentos não deve, simplesmente por essa condição, ser considerado não cooperativo (UNHCR, 2001d, p. 20).

O tema dos movimentos de solicitantes de refúgio e refugiados sem documentos ou em situação migratória irregular domina, assim, essa terceira etapa das consultas. Considerando essa abordagem, uma leitura particular dessa relação entre migração e refúgio é proposta pela Organização Internacional do Trabalho (OIT). Se um dos argumentos centrais das discussões promovidas naquele momento das consultas sobre o nexo entre migração e refúgio era o abuso dos sistemas de refúgio por migrantes econômicos, a OIT propõe a inversão dessa ótica com um dado relevante. De acordo com a organização, nos países em que não há um regime de reconhecimento de pessoas refugiadas em caráter coletivo, muitas dessas pessoas terminam não acessando os sistemas de refúgio. Isto é, embora tenham necessidades de proteção internacional, apresentam-se como trabalhadores migrantes, frequentemente em situação migratória irregular. Nacionais de regiões da Ásia,

África e América Latina estariam entre os exemplos dessa realidade, conforme observa a mesma organização, que identifica algumas das razões desse fenômeno (ILO, 2001, p. 1-2).

Em primeiro lugar, observa a OIT, nacionais de alguns países sentem que a solicitação de refúgio é acompanhada de uma suspeita de que tenham sido combatentes ou partidários de determinada opinião política, de modo que sentem que essa condição lhes coloca em situação de insegurança. Em segundo lugar, há igualmente o temor por parte de pessoas vítimas de perseguição de que a informação sobre o pedido de refúgio seja comunicada aos governos dos países de origem, o que implicaria sobretudo um risco para suas famílias. Em terceiro lugar, em diversos países o solicitante de refúgio é proibido pelas leis nacionais de trabalhar, e há inclusive aqueles em que essas pessoas são detidas enquanto aguardam a decisão final, de modo que as pessoas refugiadas optam pela via da migração de trabalho, mesmo em situação irregular. Finalmente, a organização nota que o reconhecimento do *status* de refugiado, embora acompanhado da garantia do direito ao trabalho, não confere uma situação de acesso ao emprego melhor que aquela vivenciada por outros migrantes. Remanescem, assim, desafios de integração na área de trabalho e proteção dos seus direitos nesse domínio (ILO, 2001, p. 1-5).

O fato é que o caráter misto e complexo dos movimentos migratórios associa-se, nesse momento, a uma visão negativa sobre a migração que alcança também os solicitantes de refúgio e refugiados. Outros aspectos positivos da mobilidade humana são ignorados nesses argumentos que enfatizam sobretudo a condição migratória irregular. É o que observa Volker Turk, do ACNUR, que acrescenta que as medidas que tornam extremamente difícil o ingresso regular em um país para o pedido de refúgio ou reunião familiar fundamentam, posteriormente, a percepção de que essas pessoas buscam descumprir a lei (TURK, 2001, p. 94).¹¹⁴

Esse mesmo tema foi abordado pelos próprios refugiados quando da consulta realizada com essa população. Reunidos nas cidades de Paris e Ruen, na França, em setembro de 2001, ressaltaram que, no contexto em que as identidades de refugiados e

¹¹⁴ Para Turk, pesquisas empíricas são necessárias para que se chegue a uma visão mais positiva, em especial, sobre as pessoas refugiadas. Por meio destas, espera que se confirme que as pessoas refugiadas compõem pequeno número dentre o conjunto maior de migrantes que se deslocam de maneira irregular (TURK, 2001, p. 94).

migrantes são de difícil distinção, para a situação de suspeita generalizada sobre os solicitantes de refúgio, mesmo antes da formalização de seus processos (UNHCR, 2001f, p. 348). Nesse sentido, observaram que os solicitantes de refúgio “não devem ser tratados como delinquentes e qualquer medida de detenção tomada contra eles, limitando sua liberdade fundamental de ir e vir, deve ser banida” (PARIS APPEAL, 2001, p. 1-30).¹¹⁵ Diante desse panorama, o acesso aos territórios e o acesso aos procedimentos de refúgio são eleitos pelos refugiados como alguns dos principais desafios enfrentados, juntamente com o próprio processo de determinação da condição de refugiado. Uma das soluções propostas pelos participantes, nesse sentido, é a de que os Estados façam uma separação entre as políticas migratórias e aquelas destinadas a pessoas com necessidades de proteção internacional. Outro ponto destacado é a necessidade de ponderação dos países quanto à aplicação da regra de terceiro país seguro, de modo a não se criar barreiras para o acesso ao refúgio (UNHCR, 2001f, p. 348).

Também no mês de setembro de 2001 ocorreu o segundo encontro sobre solicitações individuais de refúgio no âmbito das terceiras etapas das Consultas, versando principalmente sobre o tema da proteção complementar. De um lado, os delegados expressam seu apoio a essa modalidade de proteção que inclui pessoas que não são reconhecidas como refugiadas nos termos da Convenção de Genebra de 1951, mas não podem retornar em segurança a seus países. De outro, reconhecem que essa ideia de uma proteção subsidiária era uma prática que não seguia padrões comuns entre os Estados, havendo, portanto, uma necessidade de harmonização (UNHCR, 2001g).

Diferenciou-se a proteção complementar, utilizada sobretudo nos contextos de solicitações de refúgio individuais, da proteção temporária, aplicada às realidades de movimentos em massa de pessoas. Apesar do reconhecimento da sua utilidade como via de proteção dos direitos humanos, alguns delegados observaram que havia Estados que utilizavam a proteção complementar como substitutiva da proteção às pessoas refugiadas, nos termos da Convenção de Genebra de 1951 e do Protocolo de 1967. Assim, como recomendação, as delegações opinaram pela adoção de um procedimento único em que,

¹¹⁵ Tradução livre. Original em inglês: “should not be treated as delinquents and any detention measure taken against them, limiting their fundamental freedom to come and go, should be banned” (PARIS APPEAL, 2001, p. 1-30).

apenas quando não aplicável a proteção nos termos dos referidos tratados, seria examinada a proteção complementar (UNHCR, 2001g). Este restou como um tema em que se entendeu serem necessários maiores estudos e discussões.

Esse processo de 18 meses de consultas culminou, em 2002, com a “Agenda da Proteção”, documento que contou com o aval do ExCom e da Assembleia Geral da ONU naquele ano. A Agenda é composta de duas partes. A primeira consiste na referida Declaração de Estados-Membros da Convenção de Genebra de 1951 e do Protocolo de 1967, a qual orienta a segunda parte da Agenda, referente ao Programa de Ação (UN GENERAL ASSEMBLY, 2002). Conforme ressalta o ACNUR, apesar de este não ser um documento vinculante, contém metas relacionadas à proteção dos refugiados que, de acordo com a organização, refletem consensos na área (UN GENERAL ASSEMBLY, 2002, p. 9).

Seis são as metas incluídas nesse Programa de Ação, as quais estão inter-relacionadas, conforme destaca o ACNUR (UN GENERAL ASSEMBLY, 2002, p. 29): (i) o fortalecimento da implementação da Convenção de 1951 e seu Protocolo de 1967; (ii) a proteção dos refugiados em movimentos migratórios mais amplos; (iii) a distribuição mais equânime das cargas e responsabilidades e construção de capacidades para receber e proteger refugiados; (iv) a abordagem de preocupações de segurança de maneira mais efetiva; (v) a duplicação da busca por soluções duradouras para refugiados; e, por fim, (vi) o alcance das necessidades de proteção de mulheres e crianças refugiadas” (UN GENERAL ASSEMBLY, 2002, p. 10).

Temas como o objetivo de acesso universal à Convenção de Genebra de 1951 e seu Protocolo de 1967 encontram-se inseridos na primeira meta. Esta inclui, no mesmo sentido, a recomendação da Proteção Complementar para as pessoas que não sejam reconhecidas como refugiadas com base nos parâmetros dos referidos instrumentos internacionais, assim como a proposta de medidas alternativas à detenção de pessoas em busca de refúgio (UN GENERAL ASSEMBLY, 2002, p. 32-42). Assim, a primeira meta, de característica mais abrangente, contempla vários dos temas discutidos ao longo dos processos das Consultas Globais sobre a relação entre migração e refúgio.

Além disso, por meio da segunda meta, o tema dos “movimentos migratórios mistos” (e a correlata ideia de nexos migração-refúgio) é tratado de maneira específica. Nesse

caso, objetiva-se o “desenvolvimento de políticas de gestão da migração que não ponham em risco a proteção aos refugiados e que promovam um ambiente mais positivo para o refúgio a partir da redução de pressões sobre os sistemas de refúgio”.¹¹⁶. O ACNUR reafirma que o seu mandato não abrange as pessoas migrantes em sentido lato, mas observa a necessidade de uma melhor “compreensão e gestão” da relação entre migração e refúgio (UN GENERAL ASSEMBLY, 2002, p. 46).

Essa segunda meta do Programa de Ação é acompanhada de sete objetivos específicos que detalham a proposta: (i) enfatiza-se o devido aprimoramento da identificação de pessoas com necessidades de proteção internacional. Esse objetivo refere-se, principalmente, à adoção de medidas de proteção em procedimentos de controle migratório, a exemplo da interceptação; (ii) o combate ao “contrabando” e “tráfico de pessoas” que inclui, de um lado, o acesso a processos de refúgio por pessoas que, tendo sido vítimas desses crimes, tenham necessidades de proteção e, de outro, a publicidade sobre as penalidades que recaem sobre os autores desses ilícitos; (iii) o aprofundamento da pesquisa sobre o nexo entre a migração e refúgio, com destaque para os temas dos migrantes sem documentos e em situação irregular; (iv) a redução dos movimentos irregulares ou secundários, um ponto que a Agenda reconhece precisar da determinação de parâmetros sobre o conceito de proteção efetiva nos primeiros países de refúgio; (v) a proposta de uma cooperação mais estreita entre ACNUR e OIM, a partir do referido grupo de ação AGAMI. A melhor compreensão do nexo entre migração e refúgio é o eixo que norteia este ponto; (vi) a realização de campanhas informativas para migrantes em potencial, de modo a informar sobre os canais regulares de migração existentes, assim como os riscos associados ao “contrabando” e “tráfico de pessoas”; e, por fim, (vii) o objetivo de retorno de solicitantes de refúgio cujos processos são indeferidos por se considerar que não possuem necessidades de proteção internacional (UN GENERAL ASSEMBLY, 2002, p. 46-51).

Apesar do detalhamento desses objetivos específicos, a Agenda não define o conteúdo dessa política de “gestão das migrações” (*migration management*). Na obra *The Politics of International Migration Management* (2010), Martin Geiger e Antoine Pécoud

¹¹⁶ Tradução livre. Original em inglês: “Protecting refugees within broader migration movements can be achieved by encouraging States to develop migration management policies that do not jeopardize refugee protection and that promote a more positive environment for asylum by reducing strains on asylum systems” (UN GENERAL ASSEMBLY, 2002, p. 12).

propõem-se justamente a enfrentar esse desafio conceitual. Os autores observam que a terminologia “*migration management*” é utilizada por diversas instituições e Estados em referência a políticas sobre fronteiras e migração internacional. Com base nessa ideia, organizações internacionais, a exemplo da OIM, fazem recomendações aos Estados sobre políticas a serem adotadas na área. Entretanto, concluem os autores que a própria definição do que seria essa gestão das migrações não está clara (GEIGER; PÉCOUD, 2010, p. 1).

Geiger e Pécoud identificam que a gênese da ideia está no pressuposto de que, com o fim da Guerra Fria (1989), a migração poderia acarretar crises, de modo que seria necessário um regime global de normas específicas para essa realidade. Esse pensamento, observam, desenvolve-se nos anos 1990 a partir do trabalho de pessoas como Bimal Gosh, que atuou a pedido de organizações internacionais e governos (incluindo a Comissão da ONU de Governança Global, o governo da Suécia e, anos depois, a OIM). São duas as características principais que norteiam o desenvolvimento do conceito, de acordo com os mesmos autores. A primeira refere-se à abrangência dessa noção, pois, como notam Geiger e Pécoud, “de fato, foi planejado para abarcar todos os tipos de mobilidade humana, incluindo os fluxos de refugiados que já foram incluídos pela Convenção de Genebra e outras normas e regras internacionais relacionadas” (GEIGER; PÉCOUD, 2010, p. 2).¹¹⁷ Essa ideia se complementa pela característica de que se pretende alcançar uma realidade migratória que seja “organizada, previsível e manejável”, pois tem como escopo o benefício de todos os atores afetados (GEIGER; PÉCOUD, 2010, p. 2-3).

Indo além, Géiser e Pécoud identificam algumas perspectivas de leitura desse conceito. Em primeiro lugar, notam que a gestão das migrações é uma terminologia utilizada por atores muito diversos entre si (a exemplo da OIM, ACNUR, ICMPD e Frontex) como modo de apresentar razões para a sua atuação na área migratória. Em segundo lugar, está associada a práticas determinadas, normalmente conduzidas justamente pelas organizações internacionais que promovem a terminologia, em parceria com organizações locais. Exemplos são as medidas de combate ao tráfico de pessoas, a capacitação de agentes públicos em temas como a migração irregular, assim como programas de retorno de

¹¹⁷ Tradução livre. Original em inglês: “It was indeed planned to cover all types of human mobility, including refugee flows that were already addressed by the existing Geneva Convention and other related international norms and rules” (GEIGER; PÉCOUD, 2010, p. 2).

migrantes e readmissão pelos países de origem. Em terceiro lugar, a noção de gestão das migrações relaciona-se a determinadas narrativas sobre os movimentos migratórios e ações recomendáveis nessa área. De acordo com os autores, esses discursos, ao mesmo tempo em que associam temas que estavam separados, como “refúgio e migração” e “migração e desenvolvimento”, foram responsáveis pela criação de novas categorias de narrativas, como “nexo migração-desenvolvimento”, “migração temporária”, “migração ‘ilegal’ ou ‘de trânsito’”, “tráfico de pessoas” e “gestão de fronteiras” (GEIGER; PÉCOUD, 2010, p. 8-9).

A crítica de “*The Politics of International Migration Management*”, nessa esteira, centra-se sobre o fato de que o conceito de “gestão das migrações” é apresentado como um argumento neutro e consensual, quando, na realidade, encerra uma perspectiva particular sobre os movimentos migratórios. E, acrescentam os autores, ainda que esse discurso se afirme distante da perspectiva de representação da migração como uma ameaça, na medida em que destaca um papel benéfico para as partes envolvidas nesse processo (migrantes, países de origem e de destino), está também acompanhado de medidas de controle da migração. A linguagem, observam, nesse caso não é a da segurança, mas dos direitos humanos. Exemplo trazido pelos autores, nesse sentido, é o de que o combate contra o “tráfico” e “contrabando de pessoas” é apresentado como justificativa necessária para a imposição de medidas impeditivas da migração irregular e que inclusive colocam barreiras para o acesso aos processos de refúgio (GEIGER; PÉCOUD, 2010, p. 12-13).

Feitas essas considerações conceituais, retornamos às narrativas. No período de 2002 e 2003, foi marcada a referência do Alto Comissário Ruud Lubbers à ideia de “gestão das migrações”, conforme expresso pela Agenda de Proteção. Com efeito, considerando a realidade de “fluxos mistos, em que solicitantes de refúgio se deslocam ao lado de migrantes laborais”¹¹⁸, o ACNUR destacou que os direitos dos solicitantes e refúgios e refugiados deveriam ser garantidos em meio ao contexto mais amplo de gestão das migrações. Essa proposta foi destacada no relatório do ACNUR à Assembleia Geral da ONU, de agosto de 2003, sob o título de “nexo entre migração e refúgio” (UN GENERAL ASSEMBLY, 2003a):

¹¹⁸ Tradução livre. Original em inglês: “mixed flows, where asylum-seekers are found alongside labour migrants” (UN GENERAL ASSEMBLY, 2003a, p.10).

Apesar de distintos no seu escopo e natureza, esforços para desenvolver melhores sistemas para a migração e para o refúgio andam lado a lado. Sistemas de refúgio não podem funcionar efetivamente sem uma migração bem gerida; e a gestão das migrações não funcionará sem sistemas e procedimentos coerentes. Sistemas de refúgio e gestão das migrações, contudo, devem basear-se em uma distinção clara entre as diferentes categorias de pessoas. Uma vez que refugiados não têm proteção dos países de origem, eles dependem da disponibilidade da proteção internacional conforme a Convenção de 1951 e seu protocolo de 1967, assim como de vários acordos regionais (UN GENERAL ASSEMBLY, 2003a).¹¹⁹

Conforme comentário de Nicholas Van Hear, “esta foi uma afirmação bastante sucinta sobre a problemática do nexa migração-refúgio e mostrou até que ponto o ACNUR tinha endossado a noção mais ampla relacionada de ‘gestão da migração’”(VAN HEAR, 2011).¹²⁰ Na análise complementar de Betts, Loescher e Milner, o mais forte engajamento do ACNUR no tema da migração foi resultado de um contexto de competição entre as organizações e crescente perspectiva de segurança associada ao tema do refúgio. Exemplo trazido pelos mesmos autores, nesse sentido, é o da participação da OIM em serviços que limitavam o acesso de migrantes que cruzavam o Mediterrâneo aos sistemas de refúgio de países da Europa (BETTS; LOESCHER; MILNER, 2012, p. 62-63).

Essas ideias de “nexa migração-refúgio” e “gestão das migrações” guiaram também a agenda denominada “*Convention Plus*”, proposta por Lubbers no mesmo encontro do ExCom em que foi aprovada a Agenda de Proteção, em 2002 (BETTS; LOESCHER; MILNER, 2012, p. 68). O Alto Comissário justificou que, enquanto o processo das Consultas Globais havia tido como objetivo a reafirmação dos compromissos da Convenção de Genebra de 1951 e do Protocolo de 1967, era necessário impulsionar um novo debate, centrado nos temas não abrangidos por estes instrumentos internacionais. A ideia de *Convention Plus*, nesse sentido, estava baseada na busca de acordos jurídicos e/ou políticos que visassem o compartilhamento de encargos entre os países do norte e do sul, de modo a

¹¹⁹ Tradução livre. Original em inglês: “Although different in scope and nature, efforts to develop better systems for migration and for asylum go hand in hand. Asylum systems cannot function effectively without well-managed migration; and migration management will not work without coherent systems and procedures for the international protection of refugees. Asylum and managed migration systems should, however, be based on a clear distinction between the different categories of persons. Because refugees lack protection in the country of origin, they rely on the availability of international protection as embodied in the 1951 Convention and its 1967 Protocol, as well as in numerous regional arrangements” (UN GENERAL ASSEMBLY, 2003a, p. 5).

¹²⁰ Tradução livre. Original em inglês: “This was a fairly succinct statement of the migration-asylum nexus problematic and showed the extent to which UNHCR had endorsed the related and wider notion of ‘migration management’” (VAN HEAR, 2011).

facilitar o alcance de soluções duradouras para os refugiados (LUBBERS, 2002). De fato, a organização justifica a iniciativa no sentido de que:

Há uma necessidade de esclarecer o aporte de responsabilidades e promover uma melhor partilha de responsabilidades entre os Estados, notadamente em um contexto de influxos de massa e *movimentos migratórios mistos*, assim como para soluções duradouras. “Convention plus”, portanto, não é sobre a revisão da Convenção, mas sobre construir sobre ela (UNHCR, 2003, p. 3, grifos da autora).¹²¹

Como observam Betts e Durieux, a *Convention Plus* representa uma forma de resposta *ad hoc* para lacunas no regime internacional de proteção aos refugiados identificadas pela Agenda de Proteção (BETTS; DURIEUX, 2007, p. 511). E essa resposta foi proposta em dois níveis. No âmbito abstrato, a iniciativa buscou promover acordos multilaterais para os temas do reassentamento, assistência ao desenvolvimento e movimentos secundários “irregulares” de solicitantes de refúgio e refugiados. No âmbito concreto, o objetivo era a promoção de soluções duradouras para situações prolongadas de refúgio (UNHCR, 2005, p. 1). Nesse sentido, Somália e Afeganistão foram os contextos escolhidos para uma proposta de Planos de Ação inspirada nos exemplos anteriores das abordagens adotadas para refugiados da Indochina (CPA) e América Central (CIREFCA) no final dos anos 1980 (BETTS; DURIEUX, 2007, p. 512).

Nas palavras de Betts e Durieux, “os principais meios pelos quais a *Convention Plus* tentou relacionar o aumento da capacidade de proteção nas regiões de origem com o interesse dos estados do norte foi por meio de um apelo para preocupações com a gestão das migrações” (BETTS; DURIEUX, 2007, p. 523).¹²² Para tanto, considerando que a maior parte dos refugiados está em países do Sul, as discussões sobre proteção aos refugiados foram apresentadas em conjunto com outros temas considerados correlatos e de interesse dos Estados do norte, como migração, segurança e desenvolvimento (BETTS; DURIEUX, 2007, p. 523). Assim, temas como os movimentos secundários e assistência ao desenvolvimento foram relacionados à expectativa de que uma melhora na situação de

¹²¹ Tradução livre. Original em inglês: “There is a need to clarify the apportioning of responsibilities and to promote a better sharing of responsibilities by States, notably in the context of mass influxes and mixed migratory flows, as well as for durable solutions. ‘Convention Plus’ is not, therefore, about revising the Convention, but about building on it” (UNHCR, 2003, p. 3).

¹²² Tradução livre. Original em inglês: “The principal means by which Convention Plus attempted to ‘link’ increasing protection capacity in regions of origin to Northern state interests was through an appeal to migration management concerns” (BETTS; DURIEUX, 2007, p. 523).

proteção nas regiões de origem resultaria em menores chegadas espontâneas de solicitantes de refúgio nos países industrializados (BETTS; DURIEUX, 2007, p. 523).

Contudo, após três anos de duração (2002-2005), a iniciativa não alcançou os resultados esperados, como reconheceu o próprio ACNUR (UNHCR, 2005, p. 2). Dos três temas propostos, apenas o reassentamento culminou em um documento que estrutura entendimentos comuns aos países, o “*Multilateral Framework of Understandings on Resettlement*” (2004) (UNHCR, 2005, p. 2-3). Assim, não houve acordos normativos para o tema do compartilhamento de responsabilidade entre os estados para soluções duradouras para pessoas refugiadas (BETTS; DURIEUX, 2007, p. 525). Tampouco houve avanços significativos para os Planos de Ação referidos no âmbito da iniciativa, conforme destacam Betts e Durieux.

Para Betts e Durieux, contribuíram para esse resultado razões como a percepção dos países do Sul de que a *Convention Plus* visava a atender os interesses do norte. A partir desse ponto de vista, a assistência para o desenvolvimento foi percebida como uma medida para fomentar a integração local nos países de acolhida, evitando a chegada de pessoas refugiadas à Europa, da mesma forma que os debates sobre movimentos secundários foram associados a pretensões de acordos para readmissão nos primeiros (BETTS; DURIEUX, 2007, p. 527).

Além disso, conforme notam os mesmos autores, a associação entre a busca de soluções duradouras para situações prolongadas de refúgio e a redução dos movimentos espontâneos repousa em um argumento arriscado. Isso porque, com frequência, não são as mesmas pessoas que deixam as situações de campos de refugiados em direção a outras regiões do mundo. Igualmente, os autores observam que a vinculação do tema do refúgio com o de segurança tende a reforçar estereótipos negativos sobre as pessoas refugiadas. E, adicionam, a associação da proteção dos refugiados ao tema do desenvolvimento é menos persuasiva, ainda que tenha o potencial de contribuir para arrecadar fundos para a causa (BETTS; DURIEUX, 2007, p. 522-524).

Apesar disso, Betts e Durieux afirmam que o desenvolvimento da *Convention Plus* trouxe contribuições inovadoras no sentido dos procedimentos e conteúdos discutidos. Nesse sentido, os autores lembram que os debates se localizaram em Fóruns internacionais

bianuais, e não nas reuniões do ExCom. Com isso, as discussões puderam centrar-se nas negociações entre os Estados, ultrapassando, portanto, os limites do tema da gestão do ACNUR, objeto do ExCom. Foi justamente o deslocamento físico do debate, acrescentam, que permitiu que as discussões sobre proteção aos refugiados fossem apresentadas em conjunto com outros temas considerados correlatos e de interesse dos Estados, como migração, segurança e desenvolvimento. Por meio da abordagem em blocos de temas, acreditam que o ACNUR pode potencializar oportunidades de novas formas de cooperação norte-sul (BETTS; DURIEUX, 2007, p. 526).

Contudo, de forma geral, no período da *Convention Plus*, “o ACNUR foi frequentemente visto como se estivesse comprometendo seu mandato central de proteção aos refugiados para integrar o debate emergente de controle das migrações e adaptar-se ao chamado ‘nexo migração-refúgio’” (BETTS; LOESCHER; MILNER, 2012, p. 68).¹²³

Conforme destacado pelo acadêmico João Carlos Jarochinski Silva, em um momento de fechamento de fronteiras, a ênfase dos discursos políticos recaiu sobre a forma como as pessoas se moviam em meio a movimentos migratórios mistos – isto é, na trajetória frequentemente sem documentos regulares – e não nas suas necessidades de proteção internacional (SILVA, 2011, p. 213). É nesse sentido que, em meio às discussões multilaterais, o tema dos movimentos migratórios mistos foi tratado conjuntamente com as preocupações com as solicitações de refúgio denominadas “abusivas”, além da ideia de combate à criminalidade associada ao “tráfico” e “contrabando de pessoas”.

De fato, é justamente nesse período de 2001 a 2005 que se expressa com mais força a transformação do sentido da categoria de movimentos migratórios mistos, principalmente associada à ideia de “nexo migração-refúgio”. Antes vinculada ao binômio de migração voluntária e forçada – e, portanto, às motivações para o deslocamento -, a terminologia passou a expressar a condição do próprio deslocamento – se com ou sem documentos. E, dessa forma, aproximou-se da nova dicotomia entre migrante “legal” e “ilegal”.

¹²³ Tradução livre. Original em inglês: “During the Convention Plus Period, UNHCR was frequently seen to be compromising its core refugee protection mandate in order to integrate the emerging migration control debate and adapt to the so-called asylum-migration nexus” (BETTS; LOESCHER; MILNER, 2012, p. 68).

Em fevereiro de 2005, em meio à acusação de assédio sexual, Ruud Lubbers renunciou ao cargo de Alto Comissário do ACNUR. Em seu pronunciamento à organização, Lubbers nega as acusações, mas justifica que, considerando a pressão da mídia, desejava preservar a posição do Secretário-Geral da ONU, Kofi Annan (UN NEWS, 2005).

Em crítica à crescente associação dos temas de proteção aos refugiados ao combate ao terrorismo e estabelecimento de políticas migratórias restritivas, em 2003, a anterior Alta Comissária para Refugiados, Sadako Ogata, e Amartya Sen, premiado com Nobel da Economia, publicaram o relatório “*Human Security Now*”. Os autores contrapõem medidas justificadas com base na segurança dos Estados, como as detenções e retornos não voluntários de pessoas migrantes, com a dimensão de segurança humana das “pessoas em movimento” (“*people on the move*”) (OGATA; SEN, 2003, p. 40-51). Essa expressão ampla, que abrange refugiados e migrantes, foi uma das expressões adotadas pelo ACNUR nos anos seguintes para a determinação de sua população de interesse.

2.2.2 2005-2015

Ainda como candidato à posição de Alto Comissário da ONU para Refugiados, em abril de 2005, Antonio Guterres, atual Secretário-Geral da ONU, concedeu uma entrevista ao *International Council of Voluntary Agencies* (ICVA).

Embora considere que as medidas contra a xenofobia devam ser uma das prioridades de suas ações futuras, se eleito, Guterres também afirma que é sobretudo no Sul Global que se concentram os principais fluxos em massa de pessoas refugiadas e deslocadas no interior de seus países. E esse trabalho com movimentos migratórios Sul-Sul, em sua opinião, “requer do ACNUR uma concepção de proteção muito mais ampla e a necessidade de cooperar com outros, membros do sistema ONU ou não, instituições públicas, e ONGs” (THOMAS, 2005, p. 5).¹²⁴

Nesse sentido, Guterres destaca a incoerência no fato de que as medidas restritivas a solicitantes de refúgio e refugiados na Europa ocorrem nesse período de diminuição do

¹²⁴ Tradução livre. Original em inglês: “a much broader concept of protection and the need to cooperate with others, members of the UN system or not, public institutions, or NGOs” (THOMAS, 2005, p. 5).

número de pessoas que buscam proteção no continente. Igualmente, apesar da xenofobia, ressalta que nenhum dos terroristas do 11 de setembro era refugiado, ou mesmo migrante em situação “ilegal” (THOMAS, 2005). E, nesse sentido, afirma o seguinte posicionamento:

É verdade que, no âmbito dos fluxos migratórios complexos dos tempos atuais, alguns refugiados podem ser encontrados. Mas isso não deve ser uma razão para não os proteger. Pelo contrário. Essa é uma razão adicional para buscá-los e protegê-los, e distingui-los das situações daqueles que eventualmente tentam usar a via do refúgio para migrar por razões econômicas (THOMAS, 2005, p. 3).¹²⁵

Para expressar essa complexidade dos movimentos migratórios, Guterres utilizou distintas terminologias ao longo de seu mandato.

Em seu primeiro discurso perante o ExCom no ano de 2005, Guterres chamou atenção para esse contexto de associação dos temas de migração e segurança e seu impacto negativo nos sistemas de refúgio. E, relacionado a esse desafio, destacou outro, o de “preservação do asilo em fluxos complexos de populações” (*complex population flows*). Como expressão desse fenômeno, cita os contextos do Mediterrâneo e do Golfo de Aden, nos quais entende que as ações de proteção devem incluir “acesso a grupos mistos de recém-chegados e melhor identificação de indivíduos [...]”.¹²⁶ Os objetivos da Agenda de Proteção e a *Convention Plus* são ressaltados pelo Alto Comissário como parâmetros para a garantia dos direitos das pessoas refugiadas e outras pessoas deslocadas nesses contextos complexos (GUTERRES, 2005a). No encerramento do mesmo evento do ExCom, sobre a relação do “nexo migração-refúgio” com os “interesses nacionais”, o Alto Comissário observou que:

É um fato que os *movimentos migratórios são frequentemente mistos*. Também é um fato que os canais de migração estão se multiplicando e os fluxos estão crescendo. Isso não significa que estamos buscando um papel maior nessa área. Mas isso implica – muito claramente – que a migração exigirá, cada vez mais, atenção da comunidade internacional nos próximos anos, como o Secretário-Geral declarou ontem. Nosso papel é estar atento aos seus efeitos sobre o direito ao refúgio. Eu acredito que os procedimentos adequados em relação ao refúgio são completamente

¹²⁵ Tradução livre. Original em inglês: “It is true that, in the scope of the complex migratory flows of the present times, some refugees can be found. But that should not be a reason not to protect them. On the contrary. That is an additional reason to look for and protect them, and to distinguish them from the situations of those that eventually try to use the asylum channel to migrate for economic purposes” (THOMAS, 2005).

¹²⁶ Tradução livre. Original em inglês: “including access to mixed groups of new arrivals and improved screening of individuals, but also gathering and making effective use of information” (GUTERRES, 2005).

compatíveis com a gestão responsável das fronteiras e a implementação das políticas de migração pelos Estados modernos. Aceitaremos o desafio de encontrar abordagens inovadoras para o problema e aguardamos uma troca contínua e construtiva com todos vocês (GUTERRES, 2005b, grifos da autora).¹²⁷

Os primeiros discursos do Alto Comissário revelam uma linha de continuidade com as políticas antecessoras, que enfatizam os “movimentos migratórios mistos” como um desafio que deve ser acompanhado de duas perspectivas: proteção aos refugiados, de um lado, e gestão das migrações internacionais, de outro. Esse é o tom do Plano de Ação “Refugee Protection and Mixed Migration: A 10-Point Plan of Action”, de 2006:

Enquanto refugiados e solicitantes de refúgio respondem por uma parcela relativamente pequena do movimento global de pessoas, eles se movem cada vez mais de um país ou continente para outro, ao lado de outras pessoas cujas razões para se deslocar são diferentes e *não relacionadas à proteção*.

Frequentemente, esses movimentos são *irregulares*, no sentido de que ocorrem sem a documentação necessária e frequentemente envolvem contrabandistas e traficantes de seres humanos. As pessoas que se movem dessa maneira muitas vezes colocam suas vidas em risco, são obrigadas a viajar em condições desumanas e podem estar expostas à exploração e ao abuso. *Os Estados consideram esses movimentos uma ameaça à sua soberania e segurança* (UNHCR, 2007c, p. 1).¹²⁸

Apesar de seu conteúdo genérico, esse plano foi desenvolvido com base na realidade de movimentos de pessoas pelo Mar Mediterrâneo e pelo Oceano Atlântico a partir da costa ocidental africana (UNHCR, 2007b, p. 2). Entre as medidas previstas pelo plano estão os julgamentos mais céleres dos pedidos de refúgio considerados “manifestamente infundados”, assim como aqueles entendidos como “manifestamente fundados”. O tema dos

¹²⁷ Tradução livre. Original em inglês: “It is a fact that migration movements are often mixed. It is also a fact that migration channels are multiplying and flows are growing. This does not mean that we are seeking a greater role in this area. But it does imply – very clearly – that migration will require more and more attention from the international community in the years ahead, as the Secretary-General stated yesterday. Our role is to be vigilant of its effects on the right to asylum. I do believe that adequate procedures regarding asylum are completely compatible with responsible management of borders and the implementation of migration policies by modern states. We will take up the challenge to find innovative approaches to the problem and look forward to a continued, constructive exchange with you all” (GUTERRES, 2005b).

¹²⁸ Tradução livre. Original em inglês: “While refugees and asylum seekers account for a relatively small portion of the global movement of people, they increasingly move from one country or continent to another alongside other people whose reasons for moving are different and not protection-related. More often than not such movements are irregular, in the sense that they take place without the requisite documentation and frequently involve human smugglers and traffickers. The people who move in this manner often place their lives at risk, are obliged to travel in inhumane conditions and may be exposed to exploitation and abuse. States regard such movements as a threat to their sovereignty and security” (UNHCR, 2007c, p. 1).

movimentos secundários também aparece entre os eixos de ação, tendo ênfase a ação do ACNUR para readmissão de pessoas pelos primeiros países de asilo. Igualmente, o plano prevê a contribuição do ACNUR, em parceria com a OIM, nos processos de retorno de pessoas migrantes que não tenham necessidades de proteção internacional, isto é, que não sejam consideradas refugiadas nem tenham acesso a outras medidas de proteção humanitária (UNHCR, 2007c, p. 1-9).

O detalhamento da posição do ACNUR nos contextos de movimentos mistos é realizado no documento “*UNHCR, Refugee Protection and International Migration*”, de janeiro de 2007. Neste, a organização ressalta seu mandato específico de proteção sobre pessoas que se deslocam por razões de refúgio, ao mesmo tempo em que afirma seu interesse nas medidas voltadas contra a migração irregular que buscam reduzir os pedidos de refúgio considerados infundados. E, apesar de reconhecer que, muitas vezes, a distinção entre refugiados e migrantes não é simples, observa que os sistemas de refúgio de qualidade realizam essa identificação de maneira eficiente. Nesse sentido, ressalta que as medidas de “gestão das migrações”, sobretudo em áreas de fronteira, devem distinguir entre refugiados e pessoas que não possuem necessidades de proteção (UNHCR, 2007c).

Em junho do mesmo ano, a organização apresentou seu relatório de atividades sobre o “nexo migração-refúgio”. Mais uma vez, o contexto europeu, sobretudo o tema do Mediterrâneo, foi o ponto de partida da análise. Assim, são temas centrais, novamente, a atuação do ACNUR em parceria com governos e outros atores em áreas como movimentos irregulares, movimentos secundários e as correspondentes medidas de readmissão de pessoas que têm seus pedidos de refúgio negados (UNHCR, 2007b). Entre as ações relatadas está a de estabelecimento de procedimentos de proteção para os casos de movimentos por via marítima. Interessante notar, nesse aspecto, a ressalva feita no documento prévio do ACNUR sobre as características dessas migrações por mar:

A maior parte dos fluxos migratórios que deram origem ao atual debate sobre salvamento no mar são caracterizados como mistos. Não se deve, no entanto, excluir a possibilidade de reconhecimento *prima facie* no caso de uma saída massiva por mar diretamente de um país de origem, semelhante à dos vietnamitas nos anos 80. Nesse cenário, a determinação individual do

status de refugiado seria impraticável e os mecanismos de resposta precisariam ser adaptados de acordo¹²⁹ (UNHCR, 2002b, p. 10, nota 21).

Portanto, ao definir um movimento migratório como misto, afirma-se, em sentido contrário, que não se trata de um movimento de refugiados. Uma pequena minoria de pessoas pode ser refugiada em um contexto mais amplo formado preponderantemente por migrantes (em sua maioria, em situação irregular). Este é, assim, o conteúdo do conceito de movimentos mistos, tal como utilizado a partir dos anos 2000.

Poucos meses depois de apresentar esses resultados sobre a implementação do nexo migração – refúgio, o ACNUR reconsiderou seu posicionamento:

O ACNUR tem um mandato preciso em relação aos refugiados. Mas, para realizá-lo, precisamos entender esses fenômenos e a natureza mista de muitos fluxos populacionais atuais. No Mediterrâneo, no Golfo de Áden e no Caribe, ao longo das fronteiras norte-sul e, cada vez mais, ao longo das fronteiras sul-sul, em meio aos migrantes em busca de uma vida melhor, há pessoas que precisam de proteção. A capacidade de identificá-los, assegurar-lhes o acesso físico, isto é, aos procedimentos de refúgio, e uma consideração justa de seus pedidos, é um elemento-chave da nossa missão. *Mas a complexidade do deslocamento hoje vai muito além do nexo migração-refúgio.* Nós vemos mais e mais pessoas forçadas a se mudar por causa da extrema privação, degradação ambiental e mudança climática, e conflito e perseguição.

As várias causas estão cada vez mais relacionadas, as pessoas em movimento são mais difíceis de distinguir. *Cada causa leva a outra.* A escassez de água coloca os pastores contra os agricultores. A escassez exacerba a competição e deriva em conflito. O deslocamento que resulta poderia facilmente ter sido causado por um ataque motivado por razões políticas¹³⁰ (GUTERRES, 2007b, grifos da autora).

¹²⁹ Tradução livre. Original em inglês: “Most of the migratory flows which have given rise to the current debate on rescue-at-sea are characterised as mixed. This should not, however, be taken to exclude the possibility of prima face recognition in the event of a massive outflow by sea directly from a country of origin, similar to that of the Vietnamese in the 1980s. In such a scenario individual refugee status determination would be impractical and response mechanisms would need to be tailored accordingly” (UNHCR, 2002b, p. 10, nota 21).

¹³⁰ Tradução livre. Original em inglês: “UNHCR has a precise mandate in relation to refugees. But to fulfil it we need to understand these phenomena and the mixed nature of many present-day population flows. In the Mediterranean, the Gulf of Aden and the Caribbean, along north-south frontiers and, increasingly, along south-south borders, in the midst of migrants in search of a better life, there are people in need of protection. The ability to detect them, assure them of physical access, namely to asylum procedures, and a fair consideration of their claims, is a key element of our mission.

But the complexity of today’s displacement goes well beyond the asylum-migration nexus. We see more and more people forced to move because of extreme deprivation, environmental degradation and climate change, and conflict and persecution.

Jeff Crisp lista as razões para o afastamento do ACNUR da terminologia “nexo migração-refúgio”. A primeira é o fato de que esse conceito posiciona o tema do refúgio no âmbito dos países industrializados. Isto é, trata-se de um conceito que chama atenção para a chegada de solicitantes de refúgio em países do norte, embora a maior parte das pessoas refugiadas se desloque entre países do eixo sul. A segunda é de que, em um contexto em que há um estigma sobre a ideia de “refúgio” e a figura do “solicitante de refúgio”, o conceito termina por ser interpretado a partir de uma perspectiva negativa. A terceira, por fim, é de que as ações que integram a agenda denexo migração-refúgio, como as medidas de fechamento de fronteiras contra a “migração irregular”, além dos processos de consideração de pedidos de refúgio como “abusivos” e do retorno de “migrantes econômicos” cujas solicitações de proteção foram indeferidas são políticas que podem estar em conflito com o próprio mandato do ACNUR (CRISP, 2008, p. 2).

Assim, o mesmo autor observa que o ACNUR substituiu a terminologia “nexo migração-refúgio” por “proteção aos refugiados e soluções duradouras no contexto da migração internacional”. Como ressalta Crisp, essa nova perspectiva foi apresentada por Guterres no evento “Diálogos sobre Desafios de Proteção”, em dezembro de 2007 (CRISP, 2008, p. 2-3). Em justificativa sobre a escolha desse enfoque, o Alto Comissário destaca a complexidade dos movimentos migratórios, inclusive formas de migração forçada que não integram os instrumentos de proteção aos refugiados. Igualmente, afirma que:

Infelizmente, o debate sobre mobilidade e migração nem sempre é racional. O oportunismo eleitoral, o populismo político e a mídia sensacionalista se combinaram para envenenar o debate sobre essa questão, promovendo um sentimento de medo, intolerância e rejeição.

Neste contexto, lembremos que a questão da proteção de refugiados e da migração internacional não é simplesmente um movimento do Sul ao Norte do globo. A maioria dos refugiados do mundo encontra-se em países em desenvolvimento, e alguns dos maiores movimentos migratórios ocorrem hoje no sul.

Devemos assegurar que os esforços para melhorar a situação dos refugiados nas regiões em desenvolvimento não sejam usados como pretexto pelos países mais prósperos do mundo para despejar problemas de proteção em Estados com muito menos recursos e muito mais fraca

The various causes are ever more related, the people on the move harder to tell apart. Each cause leads to another. A water shortage sets herders against farmers. Scarcity exacerbates competition, and slides into conflict. The displacement that results could just as easily have been brought on by a politically motivated attack” (GUTERRES, 2007b).

capacidade. A proteção dos refugiados no sul é necessária, mas nunca pode ser uma alternativa ao refúgio no norte.¹³¹ (GUTERRES, 2007b)

Portanto, embora continue a qualificar os movimentos migratórios como mistos, o Alto Comissário apresenta uma nova proposta de ação, desvinculada dos preceitos do “nexo refúgio-migração”. E uma das marcas do novo posicionamento é a referência direta de Guterres à proteção de direitos humanos das pessoas migrantes, independentemente de seu *status*, em contraposição ao controle de fronteiras pelos Estados:

[...] Em segundo lugar, a migração internacional não pode ser gerenciada de maneira eficaz pelos controles de fronteira ou pelas políticas de migração isoladamente. É necessária uma abordagem mais coerente, abrangente e integrada, incorporando iniciativas adequadas numa vasta gama de outras áreas políticas.

Em terceiro lugar, incentivo os Estados a reconhecerem a necessidade de equilibrar controles de fronteira efetivos com o fornecimento de oportunidades adicionais de migração legal. Em um ambiente onde a migração irregular prevalece, traficantes de seres humanos e contrabandistas devem prosperar. A migração irregular só pode ser reduzida se as pessoas que querem se mudar podem aspirar a fazê-lo de maneira segura e legal.

[...]

Não sou a favor da diluição da distinção fundamental entre refugiados e migrantes e, certamente, não quero sugerir que todas as *peçoas em movimento* devam ser consideradas refugiadas.

Acredito, no entanto, na universalidade e indivisibilidade dos direitos humanos. Ao criar um ambiente global no qual os direitos dos migrantes sejam respeitados, também estaremos criando um ambiente no qual o ACNUR possa exercer com mais eficiência seu mandato de proteção e soluções para os refugiados (GUTERRES, 2007b, grifos da autora).¹³²

¹³¹ Tradução livre. Original em inglês: “Unfortunately, the debate about mobility and migration is not always a rational one. Electoral opportunism, political populism and the sensationalist media have combined to poison the debate on this issue, promoting a sense of fear, intolerance and rejection.

In this context, let us remember that the issue of refugee protection and international migration is not simply one of movements from the South to the North of the globe. The majority of the world’s refugees are to be found in developing countries, and some of the largest migratory movements today take place within the South.

We must ensure that efforts to improve the situation of refugees in developing regions are not used as a pretext by the world’s most prosperous countries to dump protection problems onto states with far fewer resources and much weaker capacity. Refugee protection in the South is necessary but it can never be an alternative to asylum in the North” (GUTERRES, 2007b).

¹³² Tradução livre. Original em inglês: “[...] Second, international migration cannot be effectively managed by border controls or by migration policies alone. A more coherent, comprehensive and integrated approach is required, incorporating appropriate initiatives in a wide range of other policy areas.

Third, I encourage states to acknowledge the need to balance effective border controls with the provision of additional legal migration opportunities. In an environment where irregular migration prevails, human

Expressão dessa nova perspectiva é o uso do termo abrangente “pessoas em movimento” (*people on the move*) para definição da competência do ACNUR em preferência às expressões “refugiados e solicitantes de refúgio” e “pessoas de interesse do ACNUR” (BETTS; LOESCHER; MILNER, 2012, p. 77). De fato, na maior parte da sua história, o ACNUR referiu-se especificamente a “refugiados” e “solicitantes de refúgio”, passando a utilizar, entre os anos 1990 e meados dos anos 2000, a terminologia mais ampla de “pessoas de interesse do ACNUR” (CRISP, 2009). Embora essa segunda expressão já traga uma expansão do mandato, Guterres vai além. Nesse conceito de “pessoas em movimento”, inclui-se a atuação da organização em benefício de outras pessoas deslocadas em situação de vulnerabilidade, como migrantes em situação irregular deslocados internos, vítimas de desastres naturais e afetadas por mudanças climáticas (BETTS; LOESCHER; MILNER, 2012, p. 77).

É nesse sentido o documento “*UNHCR, Refugee Protection and International Migration*”. Ainda que demarque a diferença entre refugiados e outros migrantes quanto ao regime específico de proteção dos primeiros, a organização propõe elementos de aproximação das duas experiências. E os “movimentos mistos” são um dos contextos apresentados como de interseção entre os movimentos de refugiados e outros migrantes. A organização observa que as pessoas em movimentos mistos, ao longo de sua jornada de deslocamento, são sujeitas a violações de direitos humanos comuns. Por isso, no momento em que essas pessoas viajam de maneira insegura por mar, por exemplo, a prioridade não deve ser identificar aquelas que são refugiadas, mas garantir seu resgate em segurança. Por outro lado, as ações dos Estados com o objetivo de evitar a chegada de pessoas migrantes em seu território e instituir obstáculos aos seus pedidos de refúgio têm como resultado contribuir para a já existente dificuldade de identificação de pessoas refugiadas, na medida em que estas são tratadas como migrantes em situação irregular (UNHCR, 2007a).

traffickers and smugglers are bound to prosper. Irregular migration can only be curtailed if people who want to move can aspire to do so in a safe and legal manner.

[...]

I am not in favour of diluting the fundamental distinction between refugees and migrants, and certainly do not wish to suggest that everyone who is on the move should be considered a refugee.

I do believe, however, in the universality and indivisibility of human rights. By creating a global environment in which migrant rights are respected, we will also be creating an environment in which UNHCR can more effectively exercise its mandate for refugee protection and solutions” (GUTERRES, 2007b).

E aproximação entre as experiências de refugiados e migrantes não se esgota no aspecto de compartilhamento de trajetórias. Indo além, o ACNUR argumenta que o deslocamento de refugiados em direção a oportunidades de trabalho e renda não deve ser considerado sempre como um fracasso da proteção internacional concedida.¹³³ E, nesse sentido, propõe que a migração seja considerada como uma possibilidade de solução duradoura adicional à repatriação voluntária, reassentamento e integração local. Igualmente, o envio de remessas por refugiados aos seus familiares, uma realidade muitas vezes não destacada por chamar atenção a um componente econômico do deslocamento forçado, é aqui reinterpretado. Nesse caso, esse contexto é incorporado como uma realidade que, inclusive, evita novos deslocamentos forçados por meio do apoio àqueles que estão nos países de origem. E, igualmente, ressalta as possibilidades de contribuição dos refugiados com seus países de acolhida enquanto agentes de desenvolvimento, uma perspectiva frequentemente associada apenas a pessoas migrantes (UNHCR, 2007a).

Por meio dessas afirmações, o ACNUR propõe uma nova abordagem para a relação entre migração e refúgio. E, conseqüentemente, expressa uma nova leitura sobre o mesmo fenômeno de movimentos migratórios mistos. Ao mesmo tempo, entre 2005 e 2015, a categoria de movimentos mistos passou a ser incorporada aos discursos e políticas de outras organizações. E cada uma dessas organizações trouxe sua própria leitura, compondo novas interpretações da categoria, muitas das quais distantes da sua relação com a ideia de nexo “migração–refúgio” (LINDE, 2011, p. 91).

Nesse sentido, os Médicos Sem Fronteiras (MSF) destacaram que, “enquanto uma organização humanitária, MSF provê tratamento médico a estas populações mistas de migrantes e refugiados sem fazer distinção quanto ao *status* legal do paciente, pois para o MSF não há o conceito de ‘pessoas ilegais’ ou ‘pacientes ilegais’” (DERDERIAN; SCHOCKAERT, 2009, p. 107).¹³⁴ Com medo de deportação, por estarem em situação migratória irregular, ou por serem mantidos em situação de detenção em condições

¹³³ Posicionamento menos enfático, contudo, se deu sobre o tema dos movimentos secundários. São esses uma continuidade da fuga, ou representam uma mudança da identidade de refugiado, no primeiro país de acolhida, para migrante, no país para onde se desloca de maneira espontânea? É uma pergunta ainda sem resposta (UNHCR, 2007a).

¹³⁴ Tradução livre. Original em inglês: “As a humanitarian organization, MSF provides medical care to these mixed migrant and refugee populations without regard to patients’ legal status, as for MSF there is no concept of ‘illegal people’ or ‘illegal patients’” (DERDERIAN; SCHOCKAERT, 2009, p. 107).

insalubres enquanto aguardam as decisões quanto aos pedidos de refúgio, refugiados e migrantes em movimentos mistos não têm garantido o acesso à saúde, denunciam (DERDERIAN; SCHOCKAERT, 2009).

Outro exemplo é a manifestação de Thomas Linde, que atuou como Representante Especial para Migração na Federação Internacional da Cruz Vermelha de 2010 a 2014. Linde diferencia os papéis a serem desempenhados por governos e organizações humanitárias em relação aos movimentos mistos. Observa, nesse sentido, que os governos têm a tarefa de desenvolver e garantir estruturas jurídicas e cursos de processos. Na área de deslocamento humano, essa tarefa é dedicada aos processos de categorização da mobilidade humana, por meio de terminologias como “refugiado” e “migrante”. E, nessa tarefa, administra uma série de objetivos distintos como, por exemplo, balancear políticas migratórias e interesses do mercado de trabalho interno, ou contrapesar os direitos das pessoas migrantes, de um lado, e o clamor da população por fechamento de fronteiras, de outro. Assim, ao perseguir esses diversos – e, muitas vezes, contraditórios – objetivos, os governos não são atores humanitários (LINDE, 2011, p. 96).

Por isso, Linde propõe um “contraponto humanitário” a ser exercido por organizações que atuem com base nas necessidades das pessoas em movimento, e não nas suas categorias jurídicas. Entretanto, o autor nota que as próprias organizações humanitárias frequentemente dividem os movimentos migratórios em categorias específicas. Por exemplo, lembra que até os anos 1990 o Comitê Internacional da Cruz Vermelha evitou a expressão “migrante” em seus documentos. A organização utilizou outras terminologias para grupos específicos de pessoas deslocadas, como “prisioneiros de guerra”, “refugiados” e “apátridas”, categorias que refletem o contexto pós-Segunda Guerra Mundial e da Guerra Fria (LINDE, 2011, p. 96-97).

Para uma resposta humanitária adequada, Linde sugere a interpretação do deslocamento humano não a partir das referidas categorias, mas por meio de um *continuum* que expresse os gradativos níveis de liberdade e coerção para os movimentos migratórios (LINDE, 2011, p. 97). Embora não faça referência a Anthony Richmond, são evidentes as influências da teoria do autor para a proposta de ação humanitária de Linde. De acordo com o mesmo autor, isso não significa que as categorias não importem. Elas podem, inclusive, sinalizar para necessidades e vulnerabilidades de pessoas deslocadas. No entanto, no debate

sobre movimentos migratórios mistos, entende que a ação humanitária deve ser preservada *a priori* – estando as categorias a ela subordinadas (LINDE, 2011, p. 97-98).

E, nesse debate, Linde destaca duas possibilidades de interpretação do conceito de movimentos mistos. A primeira significa que poucos são os casos em que há uma nítida separação entre refugiados, que deixam seus locais de origem por razões como insegurança e violência, e migrantes, que se deslocam em busca de melhores condições de vida. Assim, *nesse primeiro sentido, os movimentos mistos expressam uma combinação de razões e possibilidades de escolhas que impulsionam o deslocamento dos indivíduos, independente do seu status jurídico*. Nesse caso, afirma o autor, embora o direito internacional dos refugiados seja fundamento para essencial proteção de vítimas de deslocamento forçado, “é de pouca ajuda na desagregação dos movimentos mistos de uma maneira que retrate as realidades sociais no campo”.¹³⁵ Mas a segunda interpretação possível do conceito é a que “*sugere um fenômeno, novo e ameaçador, que deve ser descomplexificado, controlado, e reduzido ao longo de linhas jurídicas antigas*”¹³⁶ Nesse segundo sentido, a abordagem proposta para os movimentos mistos é apenas a de separação entre “refugiados” e “solicitantes de refúgio”, de um lado, e “outras pessoas”, de outro (LINDE, 2011, p. 95).

São muitos os novos sentidos atribuídos aos movimentos migratórios mistos desde que formalmente lançados nos anos 2000, como observa Linde. De fato, conforme a categoria passou a ser utilizada por mais organizações e governos, foi associada a novos sentidos. São vários os exemplos de temas relacionados à ideia de desafio postos pelos movimentos migratórios mistos, nota Linde: (i) as facilidades que a tecnologia trouxe ao movimento de pessoas são consideradas razões para novas modalidades de controles de fronteiras; (ii) as redes transnacionais, que incluem não apenas comércio e finanças, mas também “tráfico e contrabando de pessoas”; (iii) a imagem do migrante como uma ameaça no contexto da “Guerra ao Terror”; (iv) o controle das migrações inserido nos debates eleitorais dos governos, entre outros exemplos. (LINDE, 2011, p. 93-94).

¹³⁵ Tradução livre. Original em inglês: “it is of little help in disaggregating mixed migration in a manner that would reflect the social realities on the ground” (LINDE, 2011, p. 95).

¹³⁶ Tradução livre. Original em inglês: “[...] to suggest a phenomenon, novel and threatening, that must be decomplexified, controlled, and reduced along old legal lines” (LINDE, 2011, p. 95).

E, como ressalta o mesmo autor, esses múltiplos sentidos não implicam uma fragilidade do conceito de “movimentos mistos”. Ao contrário. Podem, inclusive, ser expressão de sua relevância. Mas, conforme o autor, há o risco de que essas diversas interpretações sejam fundidas e, por consequência, associem-se razões de proteção e assistência humanitária àquelas de segurança, econômicas e políticas (LINDE, 2011, p. 93).

Finalmente, apenas em uma condição Linde admite que as organizações humanitárias considerem as categorias jurídicas em suas ações – quando os movimentos mistos são interpretados naquele primeiro sentido destacado pelo autor, de uma realidade social mista em suas razões para o deslocamento. Nessa perspectiva, entende, permite-se que o humanitarismo apoie o universo de políticas públicas em sua adaptação à realidade social de migrações mistas em seus diversos graus de autonomia (LINDE, 2011, p. 95).

Independentemente da interpretação dada à categoria de movimentos migratórios mistos, um dado de realidade vem a ilustrar a íntima relação entre migração e refúgio. Mais sírios encontraram soluções migratórias em outros países por meio do trabalho, estudo ou reunião familiar do que via uma resposta humanitária, como o reassentamento ou reconhecimento da condição de refugiado. A estimativa, apresentada por Sarah Elliot, da Divisão de Proteção Internacional do ACNUR, é de que essa proporção seria de quase o dobro de pessoas em uma situação jurídica diferente da condição de refugiado (ELLIOT, 2016).

CONCLUSÃO

No final de 2015, o tema da “crise migratória” na Europa voltou-se para a Grécia. Esse país passou a ocupar o protagonismo que era então da Itália no recebimento de pessoas deslocadas via o Mediterrâneo, principalmente a partir da Líbia. Apenas três países de origem – Síria, Afeganistão e Iraque – representavam cerca de 90% das pessoas que chegavam à Grécia naquele momento. Países esses notadamente marcados por situações de grave violência e perseguição (CRAWLEY; SKLEPARIS, 2018, p. 48).

Apesar de a relação de nacionalidades indicar preocupações de proteção internacional, líderes de países como Hungria e Eslováquia declararam categoricamente: essas pessoas não são refugiadas, mas migrantes em busca de melhores condições de vida (CRAWLEY; SKLEPARIS, 2018, p. 48).

Adicione-se, então, mais um dado a esse contexto. Muitas dessas pessoas que chegavam à Europa não vinham diretamente de seus países de origem. Por meses (ou mesmo anos), antes de chegarem ao continente, viveram em outras localidades que não a sua de origem, contrariando a ideia de que, no contexto de uma crise, é estabelecido um fluxo linear de pessoas até o seu destino final (CRAWLEY; SKLEPARIS, 2018, p. 49).

O seu percurso até a Europa deve ser considerado como uma continuação da fuga das situações de graves violações de direitos humanos, ou aquele que, inicialmente, era um refugiado, torna-se um migrante econômico?

O conceito de movimentos migratórios mistos oferece respostas distintas a essa pergunta.

A primeira permite considerar as múltiplas motivações que compõem o ato de migrar. Na perspectiva de um *continuum* de coerções e possibilidades, conforme proposto por Richmond e Van Hear, razões econômicas somam-se – e não invalidam – às razões de ordem política ou de perseguição que são preponderantes para o deslocamento. Situados no eixo de maior nível de coerção ao seu movimento, afirma-se, refugiados não são “apenas” migrantes, de forma que se justifica uma proteção específica do direito internacional, que considere suas vulnerabilidades e necessidades. Contudo, essa interpretação avança,

passando a dispor que refugiados são também migrantes, trazendo consigo aspirações voltadas ao futuro e vínculos com olhar para o passado, formando redes de comunidades transnacionais também inseridas nos processos de globalização.

A segunda resposta considera que trajetos, riscos e destinos são compartilhados entre os diversos grupos e perfis de pessoas migrantes em “movimentos migratórios mistos”, mas não suas motivações. Assim, propõe-se a separação daquele que se considera um grupo pequeno de pessoas com necessidades de proteção internacional de uma maioria de pessoas migrantes que se deslocam – muitas vezes sem documentos – em busca de oportunidades econômicas. Conforme essa perspectiva, quanto mais duradouro um conflito, mais difícil o encontro de “refugiados genuínos”, como destacam Crawley e Skleparis (2018, p. 55). Assim, com o passar dos anos, realidades que eram consideradas como de refúgio passam a ser interpretadas como expressão dessa nova categoria, os “movimentos migratórios mistos”.

De fato, enquanto a primeira resposta expressa o processo de *emergência* da categoria de movimentos migratórios mistos, entre os anos 1980 e final dos anos 1990, a segunda reflete a sua *transformação* de sentido, a partir dos anos 2000. Assim, a terminologia, que emerge como desafio ao binômio que separa de maneira rígida as migrações em voluntárias ou forçadas, termina por se associar ao contexto de securitização que se fundamenta na leitura do deslocamento humano enquanto “legal” ou “ilegal”.

Essas interpretações não são excludentes, conforme observado nos posicionamentos de acadêmicos, governos e organizações humanitárias. De um lado, a ideia de “movimentos migratórios mistos” objetiva expressar a complexidade do deslocamento humano diante de respostas jurídicas baseadas em fundamentos delimitados. Nessa ótica, embora seja reafirmada a importância da proteção por meio da condição jurídica de refugiado, a terminologia ampara inclusive a proposta de respostas mais abrangentes, que incluam outras pessoas migrantes. De outro lado, como destacou a Alta Comissária do ACNUR Sadako Ogata, a própria característica multicausal do deslocamento humano, quando instrumentalizada por discursos políticos, serve à justificativa da ideia de “abuso” dos sistemas de refúgio e das medidas de restrição de acesso ao *status* de refugiado.

Revelam, portanto, que os movimentos migratórios mistos e a condição jurídica de refugiado aproximam-se e contrapõem-se em uma relação tensional.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALMEIDA, Guilherme Assis de. *A proteção da pessoa humana no direito internacional: conflitos armados, refugiados e discriminação racial*. São Paulo: Editora CLA, 2018.
- BAKEWELL, Oliver. Research beyond the Categories: The Importance of Policy Irrelevant Research into Forced Migration. *Journal of Refugee Studies*, v. 21, n. 4, p. 432-453, 2008.
- BETTS, Alexander. Comprehensive Plans of Action: Insights from CIREFCA and the Indochinese CPA. *New issues in refugee research*. Working Paper No. 120, UNHCR, January 2006.
- _____; DURIEUX, Jean François. Convention Plus as a Norm-Setting Exercise. *Journal of Refugee Studies*, v. 20, n. 3, p. 509-535, 2007.
- _____; LOESCHER, Gil.; MILNER, James. *UNHCR: The Politics and Practice of Refugee Protection into the 21st Century*. New York: Routledge, 2008.
- CARLING, Jorgen. Refugee Advocacy and the Meaning of “Migrants”. Peace Research Institute Oslo. *PRIO Policy Brief*, fev. 2017. Disponível em: <<https://www.prio.org/utility/DownloadFile.ashx?id=326&type=publicationfile>>. Acesso em: 7 jul. 2017.
- _____. Refugees are Also Migrants. And All Migrants Matter. *Border Criminologies*, University of Oxford, 2015. Disponível em: <<http://bordercriminologies.law.ox.ac.uk/refugees-are-also-migrants/>>. Acesso em: 19 jun. 2016.
- CASTLES, Stephen. The Migration-Asylum Nexus and Regional Approaches. In: KEEBONE, Susan; RAWLINGS-SANAEI, Felicity. *New Regionalism and Asylum Seekers: Challenges Ahead*. Berghan Books, 2007.
- _____. Towards a Sociology of Forced Migration and Social Transformation. *Sociology*, v. 37, n. 1, p. 13-34, 2003.

- CHRISTOPHERSEN, Erik. *In the same boat, but not in reality*. Norwegian Refugee Council, 28 jul. 2016. Disponível em: <<https://www.nrc.no/news/2016/july/in-the-same-boat-but-not-in-reality/>>. Acesso em: 4 jul. 2017.
- CIS CONFERENCE. Regional Conference to Address the Problems of Refugees, Displaced Persons, Other Forms of Involuntary Displacement and Returnees in the Countries of the Commonwealth of Independent States and Relevant Neighbouring States. Geneva, 30-31 May 1996.
- COVER, Robert M. The Supreme Court, 1982 Term – Foreword: Nomos and Narrative. *Faculty Scholarship Series*, Paper 2705, 1983.
- CRAWLEY, Heaven; SKLEPARIS, Dimitris. Refugees, migrants, neither, both: categorical fetishism and the politics of bounding in Europe’s “migration crisis”. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, v. 44, n. 1, p. 48-64, 2018.
- CRISP, Jeff. Beyond the nexus: UNHCR’s evolving perspective on refugee protection and international migration. *New Issues in Refugee Research*. UNHCR Research paper n° 155, 2008.
- _____. Refugees, Persons of Concern, and People on the Move: The Broadening Boundaries of UNHCR. *Refugee*, v. 26, n. 1, 2009.
- DERDERIAN, Katharine; SCHOCKAERT, Liesbeth. Respostas a fluxos migratórios mistos: uma perspectiva humanitária. *Sur, Rev. Int. Direitos Human.* [on-line], v. 6, n. 10, p. 116-119, 2009.
- ELIE, Jérôme. Histories of Refugee and Forced Migration Studies. In: FIDDIAN-QASMIYEH, Elena; LOESCHER, Gil; LONG, Katy; SIGONA, Nando. *The Oxford Handbook of Refugee & Forced Migration Studies*. Oxford University Press, 2014.
- ELLIOT, Sarah. Refugee Protection in Mixed Migration – a UNHCR perspective pre and post summit. *Refugee Law Initiative*, Podcasts, 1 December 2016. Disponível em: <<https://rli.sas.ac.uk/resources/podcasts/>>. Acesso em: 30 nov. 2017.

FELLER, Erika. Preface. In: FELLER, Erika; TURK, Volker; NICHOLSON, Frances. *Refugee Protection in International Law*. UNHCR's Global Consultations on International Protection. Cambridge University Press, 2003.

_____. Refugees are not Migrants. *Refugee Survey Quarterly*, v. 24, issue 4, p. 27-35, 2005.

_____. Revitalizing the Refugee Protection Regime: The Road Ahead as the 1951 Convention turns 50. Statement to the 51st Session of ExCom, Geneva, 3 October 2000.

FIDDIAN-QASMIYEH, Elena; LOESCHER, Gil; LONG, Katy; SIGONA, Nando. Introduction: Refugee and Forced Migration Studies in Transition. *The Oxford Handbook of Refugee & Forced Migration Studies*. Oxford University Press, 2014.

GEIGER, Martin; PÉCOUD, Antoine. *The Politics of International Migration Management*. Palgrave Macmillan, 2010.

GOEDHART, Gerrit Jan van Heuven. *Remarks to the 470th Meeting of the Third Committee of the United Nations General Assembly*. United Nations High Commissioner for Refugees. Geneva, 9 December 1952.

_____. *Speech delivered to the Conference on Migration*. Brussels, 1951.

GUTERRES, Antonio. *Closing Statement at the Fifty-sixth Session of the Executive Committee of the High Commissioner's Programme (ExCom)*, Geneva, 7 October 2005b.

_____. Millions Uprooted: Saving Refugees and the Displaced. *Foreign Affairs*, September-October 2008. Disponível em: <<https://www.foreignaffairs.com/articles/2008-09-01/millions-uprooted>>. Acesso em: 2 abr. 2018.

_____. *Opening Statement at the Fifty-sixth Session of the Executive Committee of the High Commissioner's Programme (ExCom)*, Geneva, 3 October 2005a.

_____. *Opening Statement at the High Commissioner's Dialogue on Protection Challenges*, Geneva, 11 December 2007b.

_____. *Statement to the Third Committee of the United Nations General Assembly*, 62nd Session, New York, 8 November 2007a.

HAMMERSTAD, Anne. The Securitization of Forced Migration. In: FIDDIAN-QASMIYEH, Elena; LOESCHER, Gil; LONG, Katy; SIGONA, Nando. *The Oxford Handbook of Refugee & Forced Migration Studies*. Oxford University Press, 2014.

HARTLING, Paul. *Statement to the Executive Committee of the High Commissioner's Programme*. Thirty-third session. Geneva, 11 October 1982.

HOCKÉ, Jean-Pierre. *Statement to the Third Committee of the United Nations General Assembly*, 7 November 1986.

_____. *Statement at the Seminar on International Humanitarian Law in the Contemporary World*, Moscow, 4-6 June 1987.

INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION (ILO). The asylum-migration nexus: refugee protection and migration perspectives from ILO. *Global Consultations on International Protection*. 2nd Meeting. International Migration Branch, 28 June 2001.

INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION (IOM). *IOM History: 1950s*. Disponível em: <<https://www.iom.int/1950s>>. Acesso em: 30 jul. 2017.

_____. *Key Migration Terms*. Disponível em: <<https://www.iom.int/key-migration-terms>>. Acesso em: 5 jul. 2017.

JUBILUT, Liliana Lyra. *O direito internacional dos refugiados e sua aplicação no ordenamento jurídico brasileiro*. São Paulo: Método, 2007.

KHAN, Prince Sadruddin Aga. *Lecture on legal problems relating to refugees and displaced persons*. The Hague Academy of International Law, 4-6 August 1976.

_____. *Opening Statement to the Executive Committee of the High Commissioner's Programme*. Twentieth session, 20 October 1969.

- KOSER, K.; MARTIN, S. (Eds.). *The Migration-Displacement Nexus: Patterns, Processes and Policies*. Oxford: Berghan Books, 2011.
- KUMIN, Judith. Europe: the debate over asylum – an uncertain direction. *Refugees Magazine*, issue 113, 1999.
- KUNZ, E. F. The Refugee in Flight: Kinetic Models and Forms of Displacement. *The International Migration Review*, v. 7, n. 2, p. 125-146, 1973.
- LEAGUE OF NATIONS. *Convention concerning the Status of Refugees Coming From Germany*. League of Nations Treaty Series, v. CXCII, n. 4461, 10 February 1938.
- _____. *Convention Relating to the International Status of Refugees*. League of Nations, Treaty Series, v. CLIX, n. 3663, 28 October 1933.
- LINDE, Thomas. Mixed Migration: A Humanitarian Counterpoint. *Refugee Survey Quarterly*, v. 30, n. 1, 2011.
- LINDT, Auguste. R. *Statement to the Third Committee of the United Nations General Assembly*. United Nations High Commissioner for Refugees, 2 November 1959.
- LOESCHER, Gil. *The UNHCR and World Politics: A Perilous Path*. Oxford: Oxford University Press (Kindle), 2001.
- _____. UNHCR and Forced Migration. In: FIDDIAN-QASMIYEH, Elena; LOESCHER, Gil; LONG, Katy; SIGONA, Nando. *The Oxford Handbook of Refugee & Forced Migration Studies*. Oxford University Press, 2014.
- _____. UNHCR's Origins and Early History: Agency, Influence, and Power in Global Refugee Policy. *Refuge*, v. 33, 2017.
- LONG, Katy. When refugees stopped being migrants: Movement, labour and humanitarian protection. *Migration Studies*, v. 1, issue 1, p. 4-26, 13 Feb 2013.

LUBBERS, Ruud. *Closing Statement at the Fifty-fifth Session of the Executive Committee of the High Commissioner's Programme (ExCom)*, Geneva, 8 October 2004.

_____. *Opening Statement at the Fifty-second Session of the Executive Committee of the High Commissioner's Programme (ExCom)*, Geneva, 1 October 2001.

_____. *Opening Statement at the Fifty-third Session of the Executive Committee of the High Commissioner's Programme (ExCom)*, Geneva, 30 September 2002.

MALONE, Barry. Why Al Jazeera will not say Mediterranean “migrants”. The word migrant has become a largely inaccurate umbrella term for this complex story. *Al Jazeera*, 20 August 2015. Disponível em: <<http://www.aljazeera.com/blogs/editors-blog/2015/08/al-jazeera-mediterranean-migrants-150820082226309.html>>. Acesso em: 2 jul. 2017.

OGATA, Sadako. *Closing Statement at the Fiftieth Session of the Executive Committee of the High Commissioner's Programme (ExCom)*, Geneva, 8 October 1999.

_____. *Closing Statement at the Fifty-first Session of the Executive Committee of the High Commissioner's Programme (ExCom)*, Geneva, 6 October 2000b.

_____. Fortress Europe? Refugees and migrants: their human rights and dignity. *Statement at the Akademie Graz International Conference*, Graz, Austria, 23 May 1992.

_____. Mixed Migration: Strategy for Refugees and Economic Migrants. *Harvard International Review*, v. 17, n. 2, p. 30-33, Spring 1995.

_____. *Opening Statement at the Forty-seventh Session of the Executive Committee of the High Commissioner's Programme (ExCom)*, 7 October 1996.

_____. *Opening Statement at the Forty-eighth Session of the Executive Committee of the High Commissioner's Programme (ExCom)*, 13 October 1997.

_____. *Opening Statement at the Forty-ninth Session of the Executive Committee of the High Commissioner's Programme (ExCom)*, Geneva, Monday, 5 October 1998.

_____. *Opening Statement at the Fifty-first Session of the Executive Committee of the High Commissioner's Programme (ExCom)*, Geneva, 2 October 2000a.

OGATA, Sadako; SEN, Amartya. "Human Security Now". Commission on Human Security. New York, 2003.

PARIS APPEAL. Refugees at the French National Assembly. *Global Consultations*, 16 June 2001.

PORTER ABBOT, H. *The Cambridge Introduction to Narrative*. Cambridge: Cambridge University Press, 2008

REID, Sue. The tragic but brutal truth: They are not REAL refugees! Despite drowning tragedy thousands of economic migrants are still trying to reach Europe. *Daily Mail*, 28 maio 2016. Disponível em: <<http://www.dailymail.co.uk/news/article-3613603/The-tragic-brutal-truth-not-REAL-refugees-Despite-drowning-tragedy-thousands-economic-migrants-trying-reach-Europe.html>>. Acesso em: 20 mar. 2018.

RICHMOND, Anthony. *Global Apartheid*. Refugees, Racism and the New World Order. Oxford University Press, 1994.

_____. Sociological Theories of International Migration: The Case of Refugees's. *Current Sociology*, v. 36, n. 7, p. 7-25, 1988.

RUZ, Camila. The battle over the words used to describe migrants. *BBC News Magazine*, 28 August 2015. Disponível em: <<http://www.bbc.com/news/magazine-34061097>>. Acesso em: 20 mar. 2018.

SCHEEL, Stephan; SQUIRE, Vicki. Forced Migrants as 'Illegal' Migrants. In: FIDDIAN-QASMIYEH, Elena; LOESCHER, Gil; LONG, Katy; SIGONA, Nando. *The Oxford Handbook of Refugee & Forced Migration Studies*. Oxford University Press, 2014.

SCHNYDER, Felix. *Statement to the Third Committee of the United Nations General Assembly*, 21 November 1963.

_____. *Statement to the Third Committee of the United Nations General Assembly at its twentieth session*, 1 November 1965.

SILVA, João Carlos Jarochinski. Uma Análise sobre os Fluxos Migratórios Mistos. In: André de Carvalho Ramos, Gilberto Rodrigues e Guilherme de Assis Almeida (orgs.) *60 anos de ACNUR: Perspectivas de Futuro*. São Paulo: CLA, 2011.

STEPPUTAT, Fin; SORENSEN, Ninna Nyberg. Sociology and Forced Migration. In: FIDDIAN-QASMIYEH, Elena; LOESCHER, Gil; LONG, Katy; SIGONA, Nando. *The Oxford Handbook of Refugee & Forced Migration Studies*. Oxford University Press, 2014.

STOLTENBERG, Thorvald. *Statement to the Extraordinary Session of the Executive Committee of the High Commissioner's Programme (ExCom)*, Geneva, 28 May 1990a.

_____. *Opening Statement to the Executive Committee of the High Commissioner's Programme*, Forty-first session, Geneva, 1 October 1990b.

THOMAS, Manisha. UNHCR Candidates Talk Back. Mr. Antonio Guterres. *The Newsletter of the International Council of Voluntary Agencies (ICVA)*. Special issue, part 2: Volume 7-2a, 14 April 2005.

TURK, Volker. Current Migration Flows: the task of protection. *Refugee Survey Quarterly*, v. 20, n. 2, 2001.

_____; RIERA, Jose; ENGLBRECHT, Walpurga. Overview of the Global Consultations on International Protection. *Refugee Survey Quarterly*, v. 22, n. 2/3, 2003.

TURTON, David. Conceptualising Forced Migration. Queen Elizabeth House International Development Centre University of Oxford. *Working Paper Series*. Working Paper n. 12. October 2003a.

_____. Refugees and 'Other Forced Migrants'. Queen Elizabeth House International Development Centre University of Oxford. *Working Paper Series*. Working Paper n. 13. October 2003b.

UN GENERAL ASSEMBLY. *Agenda for Protection*. Doc A/AC.96/965. Executive Committee of the High Commissioner's Programme. 26 June 2002

_____. *Comprehensive consideration of the problems of refugees, returnees, displaced persons and related migratory movements*. Doc. n. 50/151. Resolution adopted by the General Assembly on the Report of the Third Committee A/50/632. Fiftieth Session, 21 December 1995.

_____. *Convention Relating to the Status of Refugees*, United Nations, Treaty Series, v. 189, 28 July 1951.

_____. *Declaration and Comprehensive Plan of Action (CPA)*. Office of the United Nations High Commissioner for Refugees: International Conference on Indo-Chinese Refugees. Document A/44/523, 22 September 1989a.

_____. *Implementing actions proposed by the United Nations High Commissioner for Refugees to strengthen the capacity of his Office to carry out its mandate*. Res 58/153, 22 December 2003b.

_____. *Report by the High Commissioner to the General Assembly on Strengthening the capacity of the office of the High Commissioner for Refugees to carry out its mandate*. Doc. A/AC.96/980. Fifty-four Session, 20 August 2003a.

_____. *Report of the United Nations High Commissioner for Refugees Report of the United Nations High Commissioner for Refugees*. Doc A/4771/Rev.1, 1 January 1962.

_____. *Report of the United Nations High Commissioner for Refugees Supplement n. 12 (A/34/12)*. 11 October 1979.

_____. *Report of the United Nations High Commissioner for Refugees A/38/12*, 17 August 1983.

_____. *Report of the United Nations High Commissioner for Refugees A/41/12*, 1 August 1986.

_____. *Report of the United Nations High Commissioner for Refugees Supplement No. 12 (A/34/12)*. Thirty-fourth Session, 11 October 1989b.

_____. *Statute of the office of the UNHCR*. Resolution n. 428 (v), 14 December 1950.

UN NEWS. *Lubbers resigns as UN refugee chief; Annan says move is in best interest of UN agency*. 20 February 2005.

UNHCR. Ahmed's story. Necessary Risk. *Telling the real story*, 2016.

_____. *Asylum Seekers. Who we help*. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/asylum-seekers.html>>. Acesso em: 30 mar. 2018.

_____. Background note on the protection of asylum-seekers and refugees rescued at sea. Geneva. *Global Consultations*, 18 March 2002b.

_____. Declaration of State Parties to the 1951 Convention and or its 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees. Ministerial Meeting of State Parties to the 1951 Convention and/or its 1967 Protocol relating to the Status of Refugees. *Global Consultations*. Geneva, 12-13 December 2001k.

_____. Desperate Journeys. Refugees and migrants entering and crossing Europe via the Mediterranean and Western Balkans routes. *Bureau for Europe*, February 2017a.

_____. *Displacement in the CIS: the CIS Conference on Refugees and Migrants*. Geneva: 1 May 1996.

_____. *Executive Committee*. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/executive-committee.html>>. Acesso em: 30 mar. 2018.

_____. Executive Committee of the High Commissioner's Program. Update on Global Consultations on International Protection 30 May 2001. Doc. EC/51/SC/CRP.12. *Refugee Survey Quarterly*, v. 20, n. 4, 30 May 2001c.

- _____. Executive Committee of the High Commissioner's Program. Report of the Second Meeting in the Third Track. Doc A/AC.96/961. *Global Consultations*, Geneva, 28-29 June 2001d.
- _____. Framework for Durable Solutions for Refugees and Persons of Concern. *Core Group on Durable Solutions*. Geneva, May 2003.
- _____. Home. Previous High Commissioners. *Sadako Ogata (Japan): 1991-2000*. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/sadako-ogata-japan-1991-2000.html>>. Acesso em: 10 abr. 2018.
- _____. Home. Previous High Commissioners. *Thorvald Stoltenberg (Norway): 1990-1990*. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/thorvald-stoltenberg-norway-1990-1990.html>>. Acesso em: 10 abr. 2018.
- _____. NGO Background paper on the refugee and migration interface. *Global Consultations*, Geneva, 28-29 June 2001e.
- _____. Progress Report: Convention Plus. FORUM/2005/6. Geneva, 8 November 2005.
- _____. Protection of Refugees in the Context of Individual Asylum Systems. Chairman's Summary. *Global Consultations*. Geneva, 27-28 September 2001g.
- _____. Reconciling Migration Control and Refugee Protection in the European Union: a UNHCR perspective. *Office of the United Nations High Commissioner for Refugees*. Geneva, October 2000b.
- _____. *Refugee Protection and Mixed Migration: A 10-Point Plan of Action*. Geneva: UNHCR, January 2007c.
- _____. 'Refugees' and 'Migrants' – Frequently Asked Questions (FAQs). 16 March 2016. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/afr/news/latest/2016/3/56e95c676/refugees-migrants-frequently-asked-questions-faqs.html>>. Acesso em: 5 jul. 2017b.

- _____. *Report of the Executive Committee of the Programme of the United Nations High Commissioner for Refugees Fiftieth Session*, 4-8 October 1999.
- _____. *Selected Reference Materials Rescue at Sea*. Maritime Interception and Stowaways. Geneva, November 2006b.
- _____. Summary Report of the first day. Ministerial Meeting of State Parties to the 1951 Convention and/or its 1967 Protocol relating to the Status of Refugees. *Global Consultations*. Geneva, 12 December 2001h.
- _____. Summary Report of the second day. Ministerial Meeting of State Parties to the 1951 Convention and/or its 1967 Protocol relating to the Status of Refugees. *Global Consultations*. Geneva, 13 December 2001i.
- _____. *The High-Level dialogue on International Migration and Development: UNHCR'S observations and recommendations*. 28 June 2006a. Geneva: UNHCR.
- _____. The Refugee Perspective. Recommendations on asylum processes, local integration and voluntary repatriation – made by refugees. *Global Consultations*. Rouen (France): 14-16 September 2001f.
- _____. *The State of the World's Refugees 1993: The Challenge of Protection*. Geneva: UNHCR, 1993.
- _____. *The State of the World's Refugees 1995: In Search of Solutions*. Geneva: UNHCR, 1995.
- _____. *The State of the World's Refugees 1997: A Humanitarian Agenda*. Geneva: UNHCR, 1997.
- _____. *The State of the World's Refugees 2000: Fifty Years of Humanitarian Action*. Geneva: UNHCR, 01 January 2000a.
- _____. UNHCR, Refugee Protection and International Migration. *UNHCR Rev 1*, Geneva, 17 January 2007 a.

_____. UNHCR'S Activities in relation to the asylum-migration nexus. EC/58/SC/CRP.12. *Standing Committee 39th Meeting*, 4 June 2007b.

_____. Update 31 January 2001. *Global Consultations*. Geneva, 31 Jan. 2001a.

_____. Update 15 May 2001. *Global Consultations*. Geneva, 15 May. 2001b.

_____. Update January 2002. *Global Consultations*. Geneva, 2002a.

_____. Upholding Refugee Protection in the Face of Contemporary Challenges involving Mixed Flows. Ministerial Meeting of State Parties to the 1951 Convention and/or its 1967 Protocol relating to the Status of Refugees. Chairperson's Report on Roundtable 3. *Global Consultations First Track*. 13 December 2001j.

UNHCR/ExCom. *The Problem of Manifestly Unfounded or Abusive Applications for Refugee Status or Asylum*. Executive Committee 34th session. No. 30 (XXXIV). Contained in United Nations General Assembly Document No. 12A (A/38/12/Add.1). 1983.

_____; IMPACT; ALTAI CONSULTING. *Mixed Migration Trends in Lybia: Changing Dynamics and Protection Challenges*. Evolutions of the journey and situations of refugees and migrants in Southern Lybia. 2017.

_____; IOM. *Memorandum of Understanding between the United Nations High Commissioner for Refugees and the International Organization for Migration*. Geneva, 15 May 1997.

_____; _____. *Refugee Protection and Migration Control: Perspectives from UNHCR and IOM*. Doc. EC/GC/01/11. *Global Consultations*, 2nd meeting, 31 May 2001.

VAN HEAR, Nicholas. Editorial Introduction. Refugee Studies Programme, University of Oxford. *Journal of Refugee Studies*, v. 11, n. 4, 1998a.

_____. Mixed Migration. In: ANDERSON, B; KEITH, M. *Migration: A COMPAS Anthology*. Oxford, 2014.

- _____. Mixed Migration: Policy Challenges. *The Migration Observatory*, 2011. Disponível em: <<http://www.migrationobservatory.ox.ac.uk/policy-primers/mixed-migration-policy-challenges>>. Acesso em: 5 jun. 2016.
- _____. *New Diasporas: The Mass Exodus, Dispersal and Regrouping of Migrant Communities*. London: Routledge/University College London Press, 1998b.
- _____; BRUBAKER, Rebecca; BESSA, Thais. Managing Mobility for Human Development: The Growing Salience of Mixed Migration. *United Nations Development Programme Research Paper*. Abril de 2009. Disponível em: <https://mpra.ub.uni-muenchen.de/19202/1/MPRA_paper_19202.pdf>. Acesso em: 15 ago. 2017.
- VONBERG, Judith. Al Jazeera will not say ‘migrants’ but we should. *Huffpost United Kingdom*, 25 de agosto de 2015. Disponível em: <http://www.huffingtonpost.co.uk/judith-vonberg/al-jazeera-migrants_b_8036950.html>. Acesso em: 2 jul. 2017.
- WHEN the war was over: European refugees after 1945. *Briefing Paper 7*. World Refugee Year, 1959-60, The University of Nottingham, 2012.
- ZETTER, Roger. Labelling Refugees: Forming and Transforming a Bureaucratic Identity. *Journal of Refugee Studies*, v. 4, n. 1, p. 39-62, 1991.
- _____. More Labels, Fewer Refugees: Making and Remaking the Refugee Label in an Era of Globalisation. *Journal of Refugee Studies*, v. 20, n. 2, p. 172-192, 2007.
- _____. Protecting Forced Migrants: A State of the Art Report of Concepts, Challenges and Ways Forward. *Federal Commission on Migration*, 2014.