

# Os fluxos migratórios mistos e os entraves à proteção aos refugiados

João Carlos Jarochinski Silva\*  
Lucia Maria Machado Bógus\*\*  
Stéfanie Angélica Gimenez Jarochinski Silva\*\*\*

O artigo discute o fenômeno dos fluxos migratórios mistos, considerando seus impactos sobre o reconhecimento das solicitações de refúgio, seu enquadramento jurídico nos países de passagem e destino e, especialmente, a proteção aos refugiados. Os Estados Nacionais, invariavelmente, tratam as migrações internacionais de forma generalista, desconsiderando os elementos específicos e individuais que as motivaram. Isso faz com que muitos solicitantes de refúgio, que utilizam os mesmos mecanismos e rotas dos denominados migrantes voluntários, sejam prejudicados no acesso ao direito de reconhecimento de seus pedidos. Tal realidade tem influenciado os debates sobre os fluxos migratórios na academia e nos órgãos protetivos e de promoção de ações voltadas aos refugiados, como é o caso do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (Acnur) e do sistema americano desenvolvido após a Declaração de Cartagena. O presente texto pretende analisar, com base nos documentos de organismos internacionais e nos debates realizados na academia, o que são fluxos mistos e a forma como as questões relativas ao tema têm sido debatidas no âmbito internacional, apresentando boas práticas e soluções que permitam assegurar aos refugiados a proteção a que fazem jus.

**Palavras-chave:** Fluxos migratórios mistos. Refúgio. Acnur. Sistema americano.

---

\* Universidade Federal de Roraima (UFRR), Boa Vista-RR, Brasil ([jcsilva98@hotmail.com](mailto:jcsilva98@hotmail.com)).

\*\* Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP), São Paulo-SP, Brasil ([lubogus@uol.com.br](mailto:lubogus@uol.com.br)).

\*\*\* Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (Unirio), Rio de Janeiro-RJ ([stefaniegimenez@hotmail.com](mailto:stefaniegimenez@hotmail.com)).

## Introdução

O artigo tem como objetivo analisar, com base nos documentos de organismos internacionais e nos debates realizados na academia, o fenômeno dos fluxos migratórios mistos, precisando a sua definição e discutindo as formas pelas quais esses fluxos impactam, de modo direto, o reconhecimento das solicitações de refúgio, a proteção aos refugiados e seu enquadramento jurídico nos países de passagem e destino. Será também abordada a forma como as questões relativas ao tema têm sido tratadas no âmbito internacional, ressaltando a necessidade de boas práticas e soluções que permitam assegurar aos refugiados a proteção a que fazem jus.

Os Estados Nacionais, invariavelmente, tratam as migrações internacionais de forma generalista, sem considerar os elementos específicos e individuais que as motivaram, fazendo com que muitos solicitantes de refúgio, que utilizam os mesmos mecanismos e rotas dos migrantes voluntários, econômicos, entre outras categorias, sejam prejudicados no acesso ao reconhecimento de seus direitos. Esta realidade tem influenciado os debates sobre os fluxos migratórios tanto na academia como nos órgãos protetivos e de promoção de ações para os refugiados, tais como o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (Acnur) e o sistema americano desenvolvido após a Declaração de Cartagena, documento em que foram estabelecidos avanços em nível regional sobre a temática do refúgio, criando a hipótese de sua concessão em virtude de grave e generalizada violação de direitos humanos.<sup>1</sup>

Desde meados da segunda metade do século XX, os estudos sobre as migrações alertam para a complexidade da questão social que envolve o tema e para o fato de que sua análise e compreensão não poderiam partir apenas de um viés cognitivo. Nesse sentido, conforme destacou Sayad (1998), o fenômeno migratório é um fato social completo, que necessita, para seus estudos, um itinerário epistemológico e cognitivo pautado no cruzamento das várias disciplinas que compõem as Ciências Sociais, como a História, Geografia, Demografia, Direito, Sociologia, Psicologia Social, Antropologia, Linguística e Ciência Política.

Nesse sentido, já no início da década de 1990, alguns estudos apontavam que:

Atualmente, não há uma única e coerente teoria de migração internacional. Apenas um conjunto fragmentado de teorias que se desenvolveram isoladamente e algumas vezes, não sempre, segmentadas pelas barreiras de disciplinas. Padrões atuais e tendências na imigração, no entanto, sugerem que um entendimento completo dos processos migratórios não será alcançado se depender das ferramentas de apenas uma disciplina ou se focar em somente um nível de análise. Na verdade, sua natureza complexa e multifacetada demanda uma teoria sofisticada que incorpore uma variedade de perspectivas, níveis e hipóteses (MASSEY et al., 1993, p. 431, tradução nossa).

Tal complexidade, já perceptível desde as últimas décadas do século XX (PELLEGRINO, 2014, p. 8), não foi, entretanto, considerada nas ações políticas e jurídicas dos Estados

<sup>1</sup> A Declaração de Cartagena acrescentou essa hipótese às demais já previstas na Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados, que são os fundados temores de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas.

em suas tentativas de regular o fenômeno migratório, de acordo com seus interesses ou os compromissos internacionais firmados. A atuação estatal acabou, assim, por privilegiar apenas alguns aspectos no momento de sua implementação, os quais variaram do destaque ao viés de segurança no controle das fronteiras até o referencial humanitário de proteção a indivíduos, demandado em decorrência de sua situação fática.

A realidade observada nas pesquisas e a dificuldade teórica para analisar os movimentos migratórios são características dos fluxos mistos. Estes conjugam a diversidade de fatores e motivos para que as pessoas migrem, porém, sempre se caracterizam pela especificidade de uma mobilidade que congrega refugiados e solicitantes de refúgio entre seus membros. Tal situação exige dos Estados e dos agentes que lidam com as migrações uma percepção de que cada indivíduo merece uma forma de tratamento específica, em decorrência de sua condição. Essa percepção é, no entanto, pouco frequente nas ações estatais e das organizações, que acabam por atuar de forma generalista e tendem a classificar os diversos grupos migratórios da mesma forma, estabelecendo um comportamento padrão em relação aos migrantes e às políticas migratórias.

Tal atuação estatal, que acaba por privilegiar apenas uma vertente da relação entre Estados e migrantes, não tem conseguido eficiência em face do tema da regulação dos fluxos migratórios mistos, os quais contemplam, a um só tempo, a mobilidade de migrantes e de refugiados, configurando um tipo específico de migração dotada de proteção internacional. Essa questão, percebida na passagem do século XX para o XXI, tem trazido dificuldades para todos os órgãos que trabalham com as migrações internacionais, inclusive para as pesquisas relacionadas ao tema, tornando rotineiros os debates sobre a necessidade de avanços na área.

Um exemplo bastante atual dessa situação é o que vem ocorrendo na fronteira entre Brasil e Venezuela. A partir de 2015, houve um significativo aumento do número de venezuelanos dirigindo-se ao Brasil, o que, conforme avaliação dos representantes do Acnur no Brasil, configura um caso típico de fluxo misto, reunindo pessoas que se enquadram nas hipóteses específicas para a concessão do refúgio e outras em condição migratória distinta.

## Definição

A Organização Internacional para a Migração (OIM) definiu os fluxos mistos como

[...] movimentos de população complexos, que incluem refugiados, solicitantes de asilo<sup>2</sup>, migrantes econômicos e outros migrantes. Além disso, ela ainda salienta que esse tipo de fluxo está relacionado com movimentos irregulares, nos quais há, com frequência, migração de trânsito, com pessoas que realizam o movimento sem a documentação necessária, atravessam fronteiras e chegam ao seu destino sem autorização (OIM, 2009, p. 1).

<sup>2</sup> O termo solicitante de asilo na língua inglesa é utilizado para os solicitantes de refúgio, o que não ocorre em português, por conta da tradição jurídica americana, na qual há o instituto do refúgio e o do asilo. Em relação à definição trazida pela OIM, o termo de solicitante de asilo significa solicitante de refúgio.

Tal definição demonstra a complexidade das modalidades migratórias que podem estar presentes em um fluxo, incluindo migrantes em suas mais variadas categorias, tais como por motivos econômicos, voluntários, forçados sem proteção internacional, entre outros, e refugiados, categoria específica, dada sua vinculação a um sistema protetivo internacional. Esse sistema protetivo é constituído pelo Estatuto dos Refugiados, pelo Protocolo do Estatuto e por instrumentos regionais, como a Declaração de Cartagena, e possui uma agência das Nações Unidas com mandato específico para lidar com os que se enquadram na definição de refugiados: o Acnur.

Os fluxos mistos, além de serem alvo de preocupação do Acnur, por envolverem refugiados, também são objeto de preocupação de outra agência recém-integrada ao Sistema das Nações Unidas (ONU), a OIM. Esse órgão se preocupa com o tema por entender que há uma vinculação estreita entre fluxos mistos e imigrações irregulares marcadas pela debilidade das condições de viagem, em que os imigrantes se sujeitam a condições bastante precárias na tentativa de chegar a seus destinos. Considerando esse quadro, resta evidente para a OIM o entendimento de que nem todos os fluxos migratórios são de tipo misto, sendo estes caracterizados pela presença de diversas modalidades migratórias, mas incluindo, necessariamente, refugiados e solicitantes de refúgio. Estes, mesmo que constituam um número expressivo do fluxo, não conseguem exercer seu direito de forma efetiva, por estarem vinculados aos demais tipos migratórios, notadamente os que ocorrem de forma irregular, levando os Estados à prática indiscriminada do *refoulement*.

Nesse sentido, a atuação da OIM tem sido direcionada ao aumento da proteção a todas as modalidades migratórias, incluindo as denominadas irregulares, pois, dessa forma, os países receptores não partirão de uma perspectiva que priorize o impedimento e a expulsão desses migrantes, conferindo a cada um, segundo sua condição migratória, as formas de regularidade e proteção a que fizerem jus. Conforme o entendimento da OIM, os migrantes dos fluxos mistos são os membros mais necessitados das sociedades de origem. Jeff Crisp (2007) salienta que viajar longas distâncias e de forma irregular traz enormes gastos, principalmente quando envolvem documentos de viagem falsos e a presença de “coiotes”. A obtenção do dinheiro para o deslocamento desses migrantes tem sido possível tanto por meio de um esforço familiar, como pelo apoio de traficantes de pessoas que os enviam a outros países, com fins de exploração.

Devido à irregularidade desse processo migratório, as localidades receptoras têm demonstrado uma enorme dificuldade no tratamento da questão, pois tendem a receber esses imigrantes como membros de um fluxo de matriz econômica, isto é, como um grupo de pessoas que migram em busca de uma melhor condição econômica de vida. Dessa forma, muitos indivíduos deixam de ter aplicados aos seus casos concretos os direitos a que fazem jus, quando estão envolvidos em um fluxo não homogêneo.<sup>3</sup>

<sup>3</sup> Essa realidade mostra que uma boa parcela dos migrantes não tem uma proteção específica e mesmo a proteção conferida pelos direitos humanos, de forma generalista, não é aplicada de maneira consistente em diversos casos.

O exemplo da fronteira entre a Venezuela e o Brasil demonstra toda a dificuldade na atuação estatal diante dessa realidade. A Polícia Federal em Roraima, entidade em que ocorre o atendimento da maior parte desse movimento, oferece dados que mostram o aumento do fluxo e o significativo crescimento do número de solicitantes de refúgio, os quais correspondiam a 268 em 2014, 1.073 em 2015, 3.155 em 2016 e 2.899 até 25 de abril de 2017. Esse aumento, por si só, gerou dificuldades para os órgãos competentes receberem e analisarem os pedidos e criou, numa interpretação equivocada, a impressão para diversos órgãos públicos de que a maioria desses migrantes não faria jus ao *status* de refugiado. Evitar esse tipo de problema é o que tem pautado a ação do Acnur e a participação da academia nos debates sobre a questão.

Outro exemplo da dificuldade também vem da situação de boa parte dos solicitantes de refúgio venezuelanos na região de Roraima. Por conta do elevado número de pessoas, a Polícia Federal estabeleceu uma tentativa de administrar a quantidade de pessoas que procuram seu órgão por meio de emissão de um papel comprobatório de que o solicitante esteve perante a autoridade migratória e agendou um atendimento para solicitar seu refúgio, o que ficou conhecido como o “Protocolo do Protocolo”. Essa ação tenta diminuir as filas na Polícia brasileira e assegurar que essa pessoa não seja deportada por estar em uma situação irregular no Brasil enquanto não solicita efetivamente o seu pedido de refúgio, momento em que de fato recebe o protocolo de sua solicitação de refúgio, o qual lhe confere uma série de direitos. O primeiro papel, que devido à sua natureza precária não pode ser denominado como documento, basicamente, evita a deportação de quem já se dirigiu ao órgão migratório para regularizar a sua situação, entretanto, não são assegurados os demais direitos garantidos pelo Brasil aos refugiados, pois o pretense solicitante ainda não preencheu o requisito de ter efetuado sua solicitação de refúgio.

Os exemplos acima, apesar de representarem uma dificuldade não extremada como a que ocorre em outras regiões do globo, tais como em algumas áreas do norte da África, onde os refugiados encontram diversos obstáculos para receberem proteção, é capaz de demonstrar que as dificuldades no acesso aos sistemas mais efetivos de direitos, independentemente da categoria migratória, fazem com que todos aqueles inseridos em um fluxo misto sofram os mesmos perigos e violações de direitos humanos no curso de suas movimentações, quais sejam: detenção, muitas vezes em condições inaceitáveis; abusos físicos; preconceitos de diversas matrizes; corrupção; roubos; extorsões; e a própria miséria (CRISP, 2007).

Essa realidade tem feito com que instituições de caráter mais geral no trato das migrações, como a OIM, ou vinculadas a grupos específicos, como o Acnur, venham trabalhando, cada vez mais, para a melhor compreensão desses fluxos e para o desenvolvimento de normas e práticas capazes de evitar que tal quadro impeça a proteção dos direitos humanos e a aplicação de normas protetivas específicas. Apesar da preocupação explícita sobre o tema por parte das organizações internacionais, no que diz respeito às pesquisas, a bibliografia existente sobre as migrações internacionais ainda é incipiente, não contemplando diretamente o debate sobre os fluxos mistos, salvo algumas exceções.

## A abordagem global

Por contemplar diversas categorias de migrantes, a OIM tem demonstrado preocupação especial com a temática, apesar do pequeno avanço obtido até agora. A realização mais efetiva tem sido a troca de experiências entre diferentes localidades de destino de fluxos mistos que compartilham suas boas práticas. Nesse aspecto a triagem dos imigrantes torna-se fundamental na tentativa de enquadramento do tipo de fluxo que realizam, o que, em boa parte dos casos, determina a relação da autoridade para com eles.

Entretanto, o entendimento que orienta a ação da OIM é de que, apesar da defesa dos direitos humanos para todos, a regulação da entrada e permanência em um determinado país é competência deste, no exercício de sua soberania. Existem, assim, poucos tipos de migrantes capazes de constringer os Estados a não exercerem o seu poder soberano sobre eles (REIS, 2006).

A OIM, como organização que trata das migrações de forma geral, percebe que a especificidade de movimentos acaba gerando dificuldades para que as pessoas que demandem algum tipo de proteção especial consigam ter esse direito plenamente atendido (OIM, 2009). Isso ocorre, especialmente, em um cenário como o atual, em que as formas de mobilidade passam por um processo de mudança, no qual se observa, cada vez mais, o aumento dos movimentos frequentes e de curta duração, em substituição aos tradicionais movimentos de longa duração e episódicos. Vivencia-se o período da hiper mobilidade (IORIO; PEIXOTO, 2011) e do aumento de fluxos mistos, como atestam os exemplos da fronteira entre Venezuela e Brasil e a circulação de pessoas pelo Mar Mediterrâneo.

De fato, a nova fase da acumulação capitalista, associada ao processo de reestruturação econômica, pressupõe a intensa mobilidade do capital e da força de trabalho, favorecendo a dispersão espacial da produção e gerando espaços de desemprego, pobreza e emigração (SASSEN, 1988), aos quais também se somam os que fogem de conflitos e perseguições.

O cenário descrito pela OIM mostra que esses fluxos mistos, que possuem forte vinculação com migrações irregulares, acabam tornando-se um enorme desafio para os Estados. Nesse sentido,

[...] os fluxos migratórios mistos irregulares são um desafio considerável para os Estados, não só porque violam sua prerrogativa soberana de determinar que cidadãos não nacionais podem entrar em seu território e sob quais condições, mas também porque as pessoas que participam desses movimentos são mais propensas a sofrer privações, violações de direitos humanos e discriminação, e requerem por esta razão assistência individualizada e especial (OIM, 2009, p. 1).

Essa característica acaba por dificultar a proteção a grupos específicos que são providos de alguma forma protetiva, sendo os refugiados o principal exemplo. Eles podem cruzar as fronteiras sem o controle estrito do Estado e, conforme destaca Foucher (2009, p. 23), “Se o cruzamento ilegal de uma fronteira é passível de perseguições, o refugiado político pode fazê-lo sem autorização e encontrar abrigo atrás de uma linha protetora”. Por esse motivo, o Acnur tem se interessado tanto pela temática dos fluxos mistos, pois percebe

que a falta de análise individual da situação dos migrantes faz com que muitos refugiados deixem de obter a proteção a que fazem jus (CRISP, 2007).

O Quadro 1 oferece uma visão parcial das diversas categorias migratórias, demonstrando toda a dificuldade que fluxos mistos podem trazer para o reconhecimento de certas categorias. A própria OIM (2009, p. 1) reconhece a situação e destaca que

[...] se confere particular atenção aos solicitantes de asilo e aos refugiados nos fluxos mistos devido aos princípios jurídicos internacionais consagrados de não-devolução (*non refoulement*) e de proteção aos refugiados. Porém, os fluxos mistos também concentram diversos grupos de outros imigrantes que podem ser particularmente vulneráveis: migrantes vítimas de tráfico, migrantes desamparados; menores de idade não acompanhados (e separados); migrantes objeto de violência (incluído violência de gênero) e traumas psicológicos durante o processo migratório; pessoas vulneráveis como as mulheres grávidas, crianças e idosos; e migrantes detidos em trânsito ou em sua chegada. Ademais, os fluxos mistos podem incluir trabalhadores migrantes, comerciantes transfronteiriços e migrantes que se deslocam por causas ambientais.

Isso evidencia que, apesar de situações distintas, os fluxos mistos são resultado de um quadro geral, no qual

As migrações constituem cada vez mais uma forma de reajustamento dos desequilíbrios crescentes entre regiões ricas e regiões pobres, em termos de rendimento por habitante, esperança de vida, nível de educação e de exposição a todo o tipo de riscos relacionados com a conjuntura política, econômica e social (MOTA, 2011, p. 6).

**QUADRO 1**  
Tipo de migrante, segundo situação de entrada

<b>Migração regular</b>	
<b>Sem restrições de residência ou de trabalho</b>	<b>Restrição de trabalho e residência</b>
Livre migração	Migração contratual
Admissão com vistas a residência permanente	Migração oficial e de negócios
<b>Migração irregular</b>	
<b>Irregularidades institucionais</b>	<b>Irregularidades estatutárias</b>
Falta de políticas explícitas	Proibição da reunificação familiar
Ineficiência administrativa	Limites de movimento e residência dentro do Estado
Legislação ambígua e com falhas	Limites a livre escolha do emprego
	Entrada irregular
	Estância irregular
	Atividades econômicas ilegais
<b>Migração de refugiados</b>	
<b>Segundo o Estatuto dos Refugiados</b>	
	Perseguição racial
	Perseguição religiosa
	Perseguição por causa da nacionalidade
	Perseguição por pertencimento a um grupo social
	Perseguição por conta da opinião política
Observação: há outros documentos que ampliam o rol de perseguições expresso no Estatuto	

Fonte: Elaborado a partir do modelo proposto por Ribas Mateos (2004, p. 196).

Nesse sentido, a complexidade e a diversidade do processo de redistribuição da população, em escala mundial, vêm apontando para a necessidade de incorporar, aos estudos dos fluxos internacionais, o debate referente ao papel do Estado-nação e a relação migração e desenvolvimento, elementos centrais na compreensão das migrações internacionais contemporâneas.

Esse quadro geral, no qual o desequilíbrio entre as regiões ricas e pobres é um dos principais motivadores dos fluxos, estabelece que os Estados, principalmente os mais ricos, classifiquem os migrantes, admitindo a ótica de que estes podem ser barrados e favorecendo a repatriação, com o retorno aos locais de origem (ACNUR, 2007), mesmo que de forma involuntária e contrária à busca de soluções duráveis. Tal atitude tem gerado consternação por parte das organizações de assistência e proteção aos refugiados e de outros grupos detentores de alguma forma de proteção específica.

### **As proteções específicas propostas pelo Acnur**

Levando em conta essas realidades, o Acnur tem proposto uma série de planos na tentativa de assegurar a proteção aos refugiados. Isso fica bastante evidente no Plano de Ação de 10 pontos,<sup>4</sup> no qual o órgão relaciona proteção de refugiados e migrações mistas, destacando elementos para evitar a repatriação involuntária.

O Acnur possui uma longa história de atuação na questão dos refugiados e tem se debruçado sobre outros temas de interesse, como os deslocados internos,<sup>5</sup> possibilitando diversos avanços em termos de proteção aos imigrantes em geral. Entretanto, como seu mandato é específico, seu foco de atuação não permite que todos os indivíduos que compõem os fluxos mistos recebam sua proteção, fazendo com que muitos, de forma não coerente, busquem o refúgio por saberem das “vantagens” que esse instituto oferece em relação aos demais, em termos migratórios, como atesta o caso envolvendo os venezuelanos no Brasil.

Tal situação acaba por reforçar o discurso dos críticos de que o refúgio hoje é pedido de forma indistinta, motivo pelo qual há pretensões de alterar as formas de reconhecimento. Sem dúvida, a contribuição do Acnur é de suma importância, mas a atenção específica deixa uma grande gama de outros imigrantes a ser regulada, praticamente, apenas pelos Estados, o que, em diversos casos, torna-se um fator impeditivo da proteção jurídica e da liberdade de circulação.

Cabe destacar que, devido à natureza bastante agressiva que marca os movimentos migratórios dos refugiados, vítimas de perseguições variadas, esse grupo mereceu e ainda merece uma atenção especial dos organismos internacionais. Essa realidade exerceu influência crescente e decisiva na atuação dos direitos humanos no campo das políticas

<sup>4</sup> “Os dez pontos são: 1. Cooperação entre os principais parceiros; 2. Coleta de dados e análise; 3. Sistemas de entrada sensíveis à proteção; 4. Medidas de acolhimento; 5. Mecanismos de avaliação de perfil e encaminhamento; 6. Processos e procedimentos diferenciados; 7. Soluções para os refugiados; 8. Enfrentamento dos movimentos secundários; 9. Arranjos para o retorno dos não refugiados e opções alternativas de migração; 10. Estratégia de informação” (ACNUR, 2007, p. 1).

<sup>5</sup> IDP's em inglês (Internally Displaced Persons).



de migração, principalmente no que diz respeito à questão da reunificação familiar e aos refugiados (REIS, 2006).

Mas os migrantes de outras categorias, principalmente quando vinculados aos fluxos mistos que, conforme já salientado pela OIM, possuem uma forte relação com as migrações irregulares, também necessitam de um sistema protetivo. Via de regra, sua movimentação ocorre em busca de melhores condições de existência e limitar essa busca aos interesses, unicamente, do Estado receptor não favorece o princípio da proteção à dignidade humana em um contexto internacional, no qual até mesmo o direito dos refugiados é contestado.

O documento internacional que poderia conferir maior proteção aos migrantes econômicos, que constituem o maior grupo e, por isso, poderiam ter um impacto grande nesse cenário no qual muitos são desprotegidos, seria a Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das suas Famílias, de 1990. No entanto, tal texto não obteve um número expressivo de signatários, principalmente dos países chamados de recepção, o que diminuiu muito sua relevância na regulação da questão, além de outros grupos que ainda não possuem documentos internacionais, como os refugiados ambientais.

A OIM, reconhecendo essa situação, procura intervir de alguma forma em favor da proteção dos migrantes, por meio da interpretação conjugada dos direitos humanos, direito dos refugiados e direito humanitário, para que esse leque de direitos atinja os imigrantes de um modo geral. A OIM (2009, p. 3) destaca que

[...] apesar de Direitos Humanos, no plano internacional e regional, o direito dos refugiados, o direito penal e o direito do trabalho proveem uma sólida base para o desenvolvimento e o fortalecimento dos marcos jurídicos existentes a nível nacional (e regional); subsistem, sem embargo, importantes desafios estabelecidos pela migração irregular e os fluxos mistos relativos à aplicação efetiva dessas normas nas complexas situações de gestão da migração. A igualdade e a não-discriminação são elementos essenciais de qualquer marco de Estado de Direito. A OIM trabalha com governos e outros interlocutores em várias partes do mundo para lutar contra a discriminação e a xenofobia de que são vítimas os migrantes.

O problema é que a análise do cenário internacional tem demonstrado que, apesar dessa vinculação entre diversos ramos do direito e da presença marcante dos direitos humanos no cenário contemporâneo, a questão migratória tem sido bastante controversa, pois os Estados de recepção mais ricos tendem a adotar uma política extremamente restritiva de entrada e de exclusão dos imigrantes que não desejam (SILVA, 2012). Nesse sentido, a eficiência das ações apregoadas pela OIM na proteção aos migrantes é baixa, criando uma categoria de excluídos.

Mesmo a tentativa de flexibilizar a resposta migratória proposta pela OIM, em tese adaptada às necessidades individuais dos migrantes, não possui eficiência no cenário atual, pois os Estados, ávidos por reafirmarem a sua soberania, atuam sobre os imigrantes para justificar o poder que exercem sobre determinada população, pois eles são uma categoria fácil de excluir. Conforme ressalta Bauman (2005, p. 74),

Despidos de boa parte das prerrogativas e capacidades soberanas pelas forças globalizantes que são impotentes para enfrentar, e muito menos controlar, os governos não têm opção senão “selecionar com esmero” os alvos que podem (presume-se) sobrepujar e contra os quais podem apontar suas salvas de retórica e flexionar os músculos, enquanto ouvidos e vistos pelos súditos agradecidos.

A ausência de proteção aos migrantes em geral cria, por si só, uma dificuldade em relação aos fluxos mistos, o que acaba possibilitando que os migrantes fiquem sujeitos apenas às determinações dos Estados nos quais se encontram, criando dificuldades para a aplicação das garantias aos grupos de tipo especial, como é o caso dos refugiados.

Isso fica evidente quando se observa que o Acnur (2007, p. 2), na tentativa de proteger os refugiados e garantir o exercício de seus direitos, estabelece que

[...] devem ser tomadas medidas para estabelecer sistemas de entrada que sejam capazes de identificar, dentre as novas chegadas, pessoas com necessidades de proteção internacional, e que ofereçam soluções adequadas e diferenciadas para essas pessoas, paralelamente a outras soluções que têm de ser adotadas para outros grupos envolvidos em movimentos migratórios mistos.

O Acnur toca num ponto essencial que é a necessidade de soluções para outros grupos, pois, sem o avanço protetivo relacionado a essas pessoas, a aplicação do direito dos refugiados será prejudicada e, tão grave quanto, um grande número de pessoas ficará sem qualquer forma de proteção efetiva. O Acnur reconhece que somente com a cooperação entre os atores interessados na questão dos fluxos mistos, isto é, Estados afetados, órgãos governamentais, organizações regionais e internacionais com mandatos relacionados ao tema, ONGs locais e internacionais, se desenvolverá algum avanço na regulação da questão.

Conforme salientado, o cenário internacional tem dificultado o avanço em termos protetivos. Os países mais influentes do sistema, hoje caracterizados pela recepção de imigrantes, têm se posicionado de forma bastante resistente a quaisquer tipos de avanços. Mesmo o consagrado direito dos refugiados vem sofrendo ataques e críticas por parte desses países, que alegam estar ocorrendo um abuso nos pedidos realizados.

Conforme destaca o Acnur (2006, p. 1),

[...] em alguns Estados as políticas de asilo estão sendo submetidas pelas políticas migratórias, e não como parte das políticas de proteção aos refugiados. Isto explica o interesse do ACNUR em ressaltar o nexo entre migração e asilo, em um contexto no qual as políticas restritivas e os crescentes controles migratórios afetam as políticas de asilo e proteção dos refugiados.

Nesse cenário, pensar em um avanço global na regulação do tema e na melhoria da regulação em relação aos fluxos mistos é complexo, pois, conforme se percebe, quando existem dentro de um mesmo grupo pessoas providas de proteção e outras não, a tendência é ocorrer a generalização de uma forma de tratamento, o que, no contexto atual, evidenciado pelos documentos dos organismos internacionais, resulta na não aplicação das garantias que os titulares de certos direitos deveriam possuir.

Tal fato se torna ainda mais crítico quando o grupo protegido é minoritário, mas mesmo assim expressivo, conforme salienta o próprio Acnur (2007, p. 1), ao destacar que

[...] os refugiados e solicitantes de refúgio respondem por uma parcela relativamente pequena do movimento global de pessoas; eles cada vez mais se deslocam de um país ou continente para outro, ao lado de outras pessoas cujas razões do deslocamento são diferentes e não relacionadas à proteção de refugiados.

Entretanto, se no cenário global a questão tem se mostrado demasiado complexa para obter avanços efetivos, certas localidades têm conseguido propor melhorias nos sistemas protetivos e na forma de atuar em relação aos fluxos mistos. Essas soluções têm ocorrido tanto no âmbito nacional quanto no regional. Nesse aspecto, deve-se avaliar tais propostas, algo que os próprios organismos internacionais têm feito, para divulgar essas boas práticas, como a do Brasil em relação aos migrantes haitianos e a tentativa, por meio da Resolução 126 do Conselho Nacional de Imigração (CNIg), de 03 de março de 2017, de melhorar o acesso à regularidade dos venezuelanos e de pessoas que se encontrem em situação fática semelhante.

Esses avanços chamam muito a atenção, principalmente quando ocorrem num nível regional, pois isso propicia um progresso protetivo capaz de quebrar a lógica de privilégio absoluto à soberania, atuando em favor da cooperação e da defesa da dignidade humana. Um dos exemplos mais bem elaborados desse processo é o sistema americano, desenvolvido a partir da Declaração de Cartagena, em 1984, que tem feito permanentes avanços a ponto de incluir entre suas temáticas a questão dos fluxos mistos.

## **O sistema americano**

O continente americano, notadamente os países da América Latina, possuem uma grande tradição na produção de documentos regionais que privilegiam os direitos humanos. No caso do direito dos refugiados, o documento que marca uma posição regional é a Declaração de Cartagena, de 1984. Esse documento estabeleceu uma ampliação nas hipóteses de concessão do *status* de refugiado, além de vincular os países americanos a um comprometimento bastante significativo com o tema, pois estabelece reuniões periódicas sobre os desafios que o direito dos refugiados em nível continental pode vir a enfrentar e compartilha boas práticas, como demonstraram as duas últimas reuniões ocorridas em Brasília, em 2011 e 2014.

Esse documento, além de se tornar uma referência de avanço regional em matéria de refúgio, trouxe, ainda, a inovação de reuniões periódicas para avaliar a situação e os resultados obtidos com a Declaração e, a partir daí, implementar novas premissas de ação com vistas a atingir os objetivos de proteção. A partir dessas reuniões, a proteção ofertada no continente americano se deparou, logo no início do século XXI, com a temática dos fluxos mistos, a ponto de fazer parte do Plano de Ação do México, em 2004, o qual reconheceu a existência de fluxos mistos no continente. Naquele momento, o foco principal foi resguardar

os refugiados para que conseguissem se identificar enquanto refugiados e, dessa forma, fazer jus à proteção específica.

Depois dessa referência expressa aos fluxos mistos e à necessidade de identificação dos imigrantes para destacar os refugiados, a Declaração de Brasília sobre a Proteção de Refugiados e Apátridas no Continente Americano, de 2010, também trouxe importantes ditames, pois considerou, em seu ponto três, o aumento do número e da complexidade dos fluxos migratórios mistos, destacando também que eles são realizados de forma extra-continental, principalmente por meio das redes transnacionais envolvidas no contrabando e tráfico de pessoas.

Essas ações tiveram como resultado prático o fato de os países americanos proporem inovações e terem estabelecido políticas migratórias com um enfoque humanitário bastante presente, como tem demonstrado a concessão de vistos humanitários por parte do Brasil.

O que se tem realizado é o que foi apregoado no ponto nove do Plano de Ação de 10 pontos,<sup>6</sup> quando este salienta que

Haverá situações em que as pessoas que não satisfaçam os critérios para o reconhecimento como refugiados estarão em condições de optar por outras alternativas de migração temporária. Isso poderia, em alguns casos, permitir a permanência legal no país de chegada ou a mudança para um terceiro país, por razões humanitárias ou para fins da educação, trabalho ou reunificação familiar. Os esforços para lidar com movimentos migratórios mistos de população devem também explorar opções de migração regular, temporária ou mesmo de longo prazo (ACNUR, 2007, p. 4).

Portanto, o que se tem observado na América Latina aponta para uma gestão das migrações menos vinculada a um ideal de segurança e de criação de barreiras para os imigrantes, para se transformar em uma perspectiva humanitária. Essas medidas percebem os imigrantes como agentes de transformação social que trazem elementos positivos para as sociedades de acolhida, pois trazem novas vivências, contribuem com o setor produtivo, desenvolvem tecnologia, consomem, entre outros elementos que acarretam desenvolvimento aos países de destino. Infelizmente, não é o que se tem visto em outras partes do mundo, principalmente nos países desenvolvidos.

## Considerações finais

O interesse político pelos fluxos migratórios mistos é bastante recente e, por isso, ainda necessita de uma melhor abordagem, seja pela academia, por meio dos pesquisadores que estudam o tema migrações, seja pelos órgãos produtores de normas e propagadores de boas práticas, em termos de proteção aos migrantes.

<sup>6</sup> O plano foi elaborado pelo Acnur para evitar que, em situações e localidades marcadas pelos fluxos mistos, os refugiados corram o risco de *refoulement*, de violações de direitos humanos e que tenham que executar percursos perigosos para atingirem seu objetivo de serem reconhecidos como refugiados.

Devido à variedade de tipologias migratórias envolvidas nesses fluxos, a proteção a grupos específicos, como os refugiados, tem sido prejudicada, uma vez que em algumas situações não é concedida a eles a possibilidade de solicitarem refúgio e, em outras, os agentes receptores na triagem, diante de fluxos que trazem também outras modalidades migratórias, não concedem o refúgio, por ser uma categoria mais benéfica em relação aos demais tipos de proteção.

A atitude que mais caracteriza a ação dos países centrais em relação aos imigrantes é uma nítida tentativa de aumento das barreiras e desconstrução de certos direitos, como o dos refugiados. A própria dificuldade na compreensão dos fluxos mistos tem feito com que os Estados pratiquem ações contrárias aos compromissos assumidos por meio de documentos internacionais. Pode-se citar como exemplo o noticiado aprisionamento de menores na Europa, a transformação em crime, na Argélia, da emigração sem os documentos necessários exigidos pelo país de destino, além da criação na fronteira entre a Venezuela e o Brasil do “Protocolo do Protocolo”, o qual pode parecer uma tentativa de solução, mas, de fato, significa o descumprimento por parte da autoridade brasileira de sua legislação e de seus compromissos internacionais.

Os exemplos demonstram que, apesar dos esforços empreendidos pelas organizações internacionais, notadamente a OIM e o Acnur, mesmo em países com legislações avançadas em termos de proteção aos refugiados, como é o caso do Brasil, os resultados efetivos em relação aos fluxos mistos ainda não são satisfatórios, pois pouco se avançou em termos normativos e, em diversas situações, mecanismos criados para remediar situações relacionadas a esses fluxos possuem um viés precário e não consistente no sentido de garantir todos os direitos a que fazem jus.

Apesar desse quadro negativo e que tem, em diversas situações, reforçado discursos contrários à presença de refugiados e solicitantes e ao próprio direito ao refúgio, há que se destacar que também ocorrem experiências bem-sucedidas no tratamento da questão, sendo essa troca de vivências fundamental para a melhoria no trato da questão dos fluxos mistos.

Nesse sentido, as organizações internacionais têm destacado essas boas práticas, algumas das quais assinaladas durante o texto, pois tais ações, de alguns países e grupos regionais, vêm propondo abordagens capazes de reforçar o caráter cooperativo e humanitário na busca por soluções duradouras em relação ao tema, o que é importante, mas não suficiente.

Outro ponto fundamental é que os estudos estabeleçam como foco de pesquisa a temática dos fluxos mistos, pois, apesar de as produções demonstrarem e refletirem sobre o aumento da complexidade dos movimentos migratórios, ainda há poucos trabalhos que se debruçam sobre esse tipo específico de fluxo, tanto para conhecer essa realidade, como para propor medidas que assegurem não apenas aos refugiados, mas também aos migrantes, um sistema protetivo efetivo e adequado às suas especificidades.

## Referências

ACNUR – Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados. **Proteção de refugiados e migrações mistas**: o Plano de Ação de 10 pontos. [2007]. Disponível em: <[http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/portugues/BD\\_Legal/Documentos\\_do\\_ACNUR/Diretrizes\\_e\\_politicas\\_do\\_ACNUR/Migracao/A\\_protecao\\_dos\\_refugiados\\_e\\_a\\_migracao\\_mista](http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Documentos_do_ACNUR/Diretrizes_e_politicas_do_ACNUR/Migracao/A_protecao_dos_refugiados_e_a_migracao_mista)>. Acesso em: 22 set. 2014.

\_\_\_\_\_. **Los flujos migratorios mixtos y la protección internacional de refugiados en las Américas**: avances y buenas prácticas. [2006]. Disponível em: <<http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/4370.pdf?view=1>>. Acesso em: 18 maio 2014.

BAUMAN, Z. **Vidas desperdiçadas**. Rio de Janeiro: Zahar, 2005.

CRISP, J. **Movimientos migratorios mixtos** – Un documento elaborado para El Foro Global sobre Migración y Desarrollo. In: ACNUR – Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados ACNUR. [2007]. Disponível em: <<http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/7180.pdf?view=1>>. Acesso em: 18 maio 2014.

FOUCHER, M. **Obsessão por fronteiras**. São Paulo: Radical Livros, 2009.

IORIO, J.; PEIXOTO, J. **Crise, imigração e mercado de trabalho em Portugal**: retorno, regulação ou resistência. Lisboa: Princípia, 2011.

MASSEY, D.; ARANGO, J.; HUGO, G.; KOUAOUCI, A.; PELLEGRINO, A.; TAYLOR, E. J. Theories of international migration: a review and appraisal. **Population and Development Review**, v. 19, n. 3, p. 431-466, 1993.

MOTA, I. Introdução. In: IORIO, J.; PEIXOTO, J. **Crise, imigração e mercado de trabalho em Portugal**: retorno, regulação ou resistência. Lisboa: Princípia, 2011.

OIM – Organização Internacional para as Migrações. **Migración irregular y flujos migratorios mixtos**: enfoque de la OIM. [2009]. Disponível em: <[http://www.iom.int/jahia/webdav/site/myjahiasite/shared/shared/mainsite/policy\\_and\\_research/policy\\_documents/MC-INF-297-Flujos-Migratorios-Mixtos\\_ES.pdf](http://www.iom.int/jahia/webdav/site/myjahiasite/shared/shared/mainsite/policy_and_research/policy_documents/MC-INF-297-Flujos-Migratorios-Mixtos_ES.pdf)>. Acesso em: 14 maio 2014.

RIBAS MATEOS, N. **Una invitación a la sociología de las migraciones**. Barcelona: Ediciones Bellaterra, 2004.

REIS, R. R. **Políticas de imigração na França e nos Estados Unidos**. São Paulo: Hucitec, 2006.

PELLEGRINO, A. **Migraciones**. Montevideo: IMPO, 2014 (Serie Nuestro Tiempo, n. 12).

SAYAD, A. **A imigração**: ou os paradoxos da alteridade. São Paulo: Edusp, 1998.

SASSEN, S. **The mobility of labor and capital**. Cambridge: University Press, 1988.

SILVA, J. C. J. A situação do imigrante ilegal hoje – O ressurgimento do *homo sacer*. **Universitas: Relações Internacionais**, v.10, n. 2, p. 79-89, 2012.

\_\_\_\_\_. Uma análise sobre os fluxos migratórios mistos. In: RAMOS, A. C.; RODRIGUES, G.; ALMEIDA, G. A. (Org.). **60 Anos de ACNUR**: perspectivas de futuro. São Paulo: CLA Cultural, 2011. p. 201-220.

## Sobre os autores

*João Carlos Jarochinski Silva* é doutor em Ciências Sociais (PUC/SP), com pesquisa focada em Políticas Migratórias e Refúgio. Professor e coordenador do curso de Relações Internacionais da Universidade Federal de Roraima (UFRR), membro do Programa de Pós-graduação em Sociedade e Fronteiras (PPGSOF).

*Lucia Maria Machado Bógus* é doutora em Arquitetura (FAU/USP). Bolsista de Produtividade em Pesquisa do CNPq – Nível SR. Coordenadora do Observatório das Metrôpoles São Paulo. Professora do Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP).

*Stéfanie Angélica Gimenez Jarochinski Silva* é mestranda do Programa de Pós-graduação em Enfermagem da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (Unirio). Professora da Universidade Estadual de Roraima (UERR).

## Endereço para correspondência

*João Carlos Jarochinski Silva*

Coordenação do Curso de Relações Internacionais – Centro de Ciências Humanas, *Campus* Paricarana

Avenida Ene Garcez, 2413 – Bairro Aeroporto  
69.304-000 – Boa Vista-RR, Brasil

*Lucia Maria Machado Bógus*

Rua Ministro de Godoi, 969 – 4º andar – sala 4E20 – Perdizes  
05015-001 – São Paulo-SP, Brasil

*Stéfanie Angélica Gimenez Jarochinski Silva*

Travessa Astério Bentes Pimentel, 145 – Jardim Floresta  
69312-125 – Boa Vista-RR, Brasil

## Abstract

### *Mixed migration flows and the obstacles to the refugees protection*

The paper discusses mixed migration flows considering its impacts on the requests of refugee status recognition, its legal framework in the transit and destination countries and, specially, the protection to refugees. The National States have, invariably, been treating international migration in a general way, disregarding specific and individuals elements that have motivated them. The consequence of this *modus operandi* is that many refugee applicants, who use the same mechanisms and routes as the so-called voluntary migrants, have disadvantages in the access to the right of recognition of their requests. Such reality have affected the debates on migratory flows in both the academy and in the refugee protection and advocacy bodies, such is the case of UNHCR and the American System developed after the Cartagena Declaration. Accordingly, based on documents from the international organizations and in the debates carried out in the Academia, the paper will analyze the mixed flows and the way these questions concerning the topic have been debated in the international arena, presenting good practices and solutions that can assure to the refugees the protection to which they are entitled.

**Keywords:** Mixed migration flows. Refugee. UNHCR. American system.

## Resumen

### *Los flujos migratorios mixtos y las barreras a la protección de los refugiados*

El artículo discute el fenómeno de los flujos migratorios mixtos, considerando sus impactos sobre el reconocimiento de las solicitudes de refugio, los marcos legales de los países de tránsito y destino y, especialmente, la protección a los refugiados. Los Estados Nacionales, invariablemente, tratan a la migración internacional de manera general, sin tener en cuenta los elementos específicos e individuales que las motivaron. Esto lleva a que muchos solicitantes de refugio, que utilizan los mismos mecanismos y rutas de los llamados migrantes voluntarios, tengan obstáculos en el acceso al derecho de reconocimiento de sus solicitudes de refugio. Esta realidad ha afectado los debates sobre flujos migratorios tanto en la academia como en los órganos de protección y de promoción de las acciones dirigidas a los refugiados, como es el caso de ACNUR y del sistema americano desarrollado después de la Declaración de Cartagena. En este sentido, el artículo busca analizar, con base en los documentos de las organizaciones internacionales y en las discusiones de la academia, qué son los flujos mixtos y cuál es la forma como las cuestiones relativas a este tema han sido debatidas en ámbito internacional, presentando las mejores prácticas y las soluciones que pueden garantizar la protección a que los refugiados tienen derecho.

**Palabras clave:** Flujos migratorios mixtos. Refugio. ACNUR. Sistema americano.

Recebido para publicação em 10/06/2016

Aceito para publicação em 07/06/2017