

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS

GABRIELA VERDI BORGES

**MIGRAÇÕES INTERNACIONAIS E OS LIMITES DO CONCEITO DE ESTADO
VESTEFALIANO**

Porto Alegre

2017

GABRIELA VERDI BORGES

**MIGRAÇÕES INTERNACIONAIS E OS LIMITES DO CONCEITO DE ESTADO
VESTEFALIANO**

Trabalho de conclusão submetido ao Curso de Graduação em Relações Internacionais da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título Bacharel em Relações Internacionais.

Orientador: Prof. Dr. Henrique Carlos de Oliveira de Castro

Aprovada em: Porto Alegre, ____ de ____ de 2017.

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr. Henrique Carlos de Oliveira de Castro – Orientador

UFRGS

Prof. Dra. Sônia Maria Ranincheski

UFRGS

Prof. Dr. Luiz Augusto Estrella Faria

UFRGS

CIP - Catalogação na Publicação

BORGES, GABRIELA VERDI
MIGRAÇÕES INTERNACIONAIS E OS LIMITES DO CONCEITO
DE ESTADO VESTEFALIANO / GABRIELA VERDI BORGES. --
2017.
60 f.
Orientador: Prof. Dr. Henrique Carlos de Oliveira
de Castro.

Trabalho de conclusão de curso (Graduação) --
Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade
de Ciências Econômicas, Curso de Relações
Internacionais, Porto Alegre, BR-RS, 2017.

1. Vestefália. 2. Migrações Internacionais. 3.
Estado. 4. Globalização. 5. Soberania. I. de Castro,
Prof. Dr. Henrique Carlos de Oliveira, orient. II.
Título.

RESUMO

A presente monografia aborda a relação entre o processo de migração internacional, na contemporaneidade resumida pela globalização, e o Estado Moderno Vestefaliano. Assumindo a centralidade do Estado enquanto principal instituição política mundial, desde seu surgimento, busca-se identificar de que modo as migrações internacionais colocam desafios às tradicionais características deste Estado. Procura-se investigar as alterações no quesito da soberania estatal e apontar para a remodelação eminente dessa entidade política, bem como de sua soberania. Sempre considerando Estado Vestefaliano e soberania associados às migrações internacionais e seus desdobramentos.

Palavras-chave: Estado Vestefaliano. Soberania. Migrações Internacionais.

ABSTRACT

The present thesis deals with the relationship between the process of international migration, in the contemporaneity, summarized by globalization, and the Westphalian State. Assuming the centrality of the State as the leading global political institution since its inception, seeks to identify how international migration poses challenges to the traditional characteristics of this sort of State. It seeks to investigate the changes in the question of state sovereignty and to point to the eminent remodeling of this political entity, as well as its sovereignty. Always considering Westphalian State and sovereignty associated to the international migrations and their unfoldings.

Keywords: Westphalian State. Sovereignty. International Migrations.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CMW	Comitê para Trabalhadores Migrantes
ECOWAS	Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental
EUA	Estados Unidos da América
MERCOSUL	Mercado Comum do Sul
OIM	Organização Internacional de Migração
OIT	Organização Internacional do Trabalho
ONGs	Organizações Não-Governamentais
ONU	Organização das Nações Unidas
OSCS	Organizações da Sociedade Civil
PAC	Política Agrícola Comum
RCP	Processo Regional De Consulta
R2P	<i>Responsability to Protect</i>
SADC	Comunidade de Desenvolvimento da África Austral
UE	União Europeia

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	7
2	DO ESTADO.....	12
2.1	DO ESTADO VESTEFALIANO	13
2.1.1	Do Estado Vestefaliano: autonomia e territorialidade.....	15
2.1.2	Estado e soberania	23
3	MIGRAÇÕES INTERNACIONAIS E O COMPROMETIMENTO DO ESTADO VESTEFALIANO.....	28
3.1	OS DIVERSOS ASPECTOS DAS MIGRAÇÕES INTERNACIONAIS	30
3.1.1	Níveis de cooperação internacional no tema das migrações	38
3.1.2	Migrações internacionais e Direitos Humanos	41
4	MIGRAÇÕES NO CONTEXTO DA GLOBALIZAÇÃO	49
5	CONCLUSÃO.....	54
	REFERÊNCIAS	59

1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho busca abordar a relação atual entre o tradicional Estado Moderno Vestefaliano e as migrações internacionais. Nesse sentido, analisa de que modo os intensos processos voluntários migratórios, num contexto de globalização, evidenciam a necessidade de adequação teórica do conceito de soberania que define os Estados no Sistema Internacional. Nesta análise, se afirma que as características da autonomia e da territorialidade, que historicamente se conjugam para conceder soberania a um Estado, são muitas vezes, e por meio de variados modos, flexibilizadas e determinadas por agentes externos à instituição estatal. Assim, ao se admitir que a soberania é, na contemporaneidade, um conceito bastante mais amplo que o seu original, bem como acolhedor de algumas mudanças, defende-se a necessidade de ampliação e remodelação desse conceito, para atender à realidade da época em que está inserido.

A discussão se centra mais em investigar em que sentido a soberania está mudando, não discutindo se esse é um conceito central, pois sua centralidade e protagonismo são convencidos como sendo verdadeiros. Desse modo, para avaliar a mutabilidade da soberania e, portanto, do Estado Moderno Vestefaliano, não é preciso procurar uma alternativa ao sistema de Estados soberanos que já existe, questionando a autoridade desse modelo de organização baseado na instituição da autoridade estatal soberana. Do mesmo modo, não está nos objetivos desse trabalho qualquer tipo de previsão sobre o Sistema Internacional. Entretanto, cabe ressaltar que é comum que o excessivo apego às conceituações consagradas, a necessidade de identificar as coisas segundo um rótulo já conhecido, ou até o receio de se parecer leviano, levem à uma aceitação passiva do que é considerado verdade consagrada. Nesse sentido, acredita-se ser, muitas vezes, bastante prejudicial essa postura quando se trata de uma forma de organização política da sociedade, pois ela condiciona organizações e estabelece limitações para a institucionalização e conceituação de novas formas de organização.

A abordagem utilizada nessa monografia se aproxima do pensamento da Escola Inglesa e de outros construtivistas das teorias em Relações Internacionais. Todavia, utiliza-se de fontes variadas, não se limitando a uma análise estrita a essa corrente teórica, bem como não se prende a qualquer tipo de linearidade cronológica de fatos históricos. Desse modo, se entende o Sistema Internacional baseado em Estados Vestefalianos como sendo uma regularidade comportamental que ocorre e é baseado no entendimento compartilhado. A partilha de valores comuns, possível com a ocidentalização do mundo promovida pelos

Estados europeus a partir da Idade Moderna, e liderada mais contemporaneamente pelos Estados Unidos da América, culminou com a formação de uma “sociedade internacional”. Nela, há a relevância para questões como o diálogo, as regras comuns e as instituições para a condução das relações interestatais. Nesse contexto, a sociedade internacional moderna é composta por unidades territoriais nas quais instituições públicas estatais exercem a autoridade exclusiva, e suas ações seguem padrões particulares não porque são ditadas por uma autoridade maior, ou coagidas por ameaça da força ou pelo poder superior de outros Estados, mas porque esses atores têm uma compreensão intersubjetiva compartilhada. Assim, entendem a necessidade de determinada organização, no caso a Vestefaliana. Por essa abordagem, a ideia de construção de uma “ordem internacional” surge quando os Estados não só se reconhecem enquanto autoridades soberanas, mas estão dispostos a se relacionarem sob regras comuns. A institucionalização do relacionamento exige que os Estados possuam valores morais e culturais compatíveis, ainda que predominem no sistema internacional valores heterogêneos. A metodologia utilizada para a pesquisa consiste em análise qualitativa, com a verificação das hipóteses a partir de revisão de bibliografias; juntamente, há o esforço relacionar os aspectos abordados no trabalho: migrações e soberania.

O fator que motiva o estudo do Estado e a realização dessa análise está conectado ao fato de que esse ator interfere na vida das pessoas. O seu conteúdo político, organizacional e jurídico atua sobre indivíduos e grupos de modo diferente, gerando consequências para a manutenção da vida de cada um, bem como para o padrão e tipos de relacionamento entre diferentes sociedades ao redor do mundo. Vale ressaltar que um dos mais importantes desafios -analítico e conceitual- em Relações Internacionais é o de identificar diferentes sentidos para conceitos consolidados, como são os de Estado, soberania (autonomia e territorialidade), de modo a verdadeiramente compreender suas origens, mudanças no tempo e no espaço e a correlação que há entre eles. Por se considerar esses conceitos como sendo socialmente construídos, e que as sociedades obviamente mudam enormemente no tempo e no espaço, se faz importante analisar novos sentidos que esses conceitos podem adquirir e parecem estar adquirindo. Dessa maneira, tentar entender como as migrações internacionais voluntárias interferem na mudança dos conceitos auxilia a enxergar a dimensão em que se alarga o Estado Vestefaliano.

Então, respondendo ao questionamento de por que importa discutir a forma e as características do Estado em diferentes locais no mesmo tempo, nesse caso na contemporaneidade, temos que a forma do Estado dá a base da identidade política em torno da qual o povo vai se mobilizar, identificar, criar justificativas para agir e para comprometer suas

vidas. Quando observamos um presidente como Donald Trump em exercício, com sua proposta de construção de muro na fronteira com o México, e seu desprezo e descaso com a população migrante dos Estados Unidos, temos um dos muitos exemplos de visão de Estado e comportamento frente a uma questão posta a ele, que acarretam em movimentos internacionais significativos, que tocam em assuntos importantes como os Direitos Humanos. Nesse contexto, cabe ressaltar que, para garantir autoridade, no sentido do poder de aplicar as regras a serem cumpridas sob a jurisdição de um Estado, é necessário consentimento, legitimação. Consentimento é produto mais de persuasão e confiança do que atributo conseguido por força e coerção, o que faz implicar na necessidade de reconhecer, conversar, discutir e integrar migrantes, no lugar de construir muros e os excluir das sociedades, infringindo Direitos Humanos e generalizando-os como ameaças à segurança.

A generalização e disseminação de conceitos através do tempo são tendências muito problemáticas no tema das migrações. Por isso, é de suma importância contextualizá-los, estabelecendo as diferenças de significado que cada conceito adquire em determinado século. Identificar mudanças de conceito entre séculos (num longo espaço temporal), admitindo seu alargamento, é bastante fácil e essencial, dado o distanciamento entre o observador e a matéria, entre outros motivos; mas, isso não deve desencorajar o pesquisador a buscar a observação, o entendimento e a classificação das mudanças que esses conceitos sofrem em espaços de tempo mais curtos, mais próximos da atualidade, e até mostrando-se contemporâneas. Ao se ilustrar mudanças qualitativas no conceito-chave de soberania (do Estado Vestefaliano), no tempo e no espaço, coloca-se numa posição avançada para se entender verdadeiramente seu significado e aplicá-lo na prática e no discurso.

É comum que os estudantes e pesquisadores empreguem e recorram a acontecimentos históricos envolvendo Estados em suas determinadas épocas, para explicar e predizer eventos contemporâneos. Tal comportamento pode transmitir a ideia de que o termo Estado descreve uma instituição fixa, imutável ao longo do tempo, - no entanto, no âmbito desta monografia o Estado é visto com suas mudanças históricas e contextuais, considerando as particularidades da contemporaneidade. Para isso, se admite que houve concepções significativamente diferentes de Estado ao longo do tempo, o que significa dizer, aqui, que há necessidade de também rever o Estado contemporâneo, uma vez que esse esforço de caracterização não o faz, de maneira nenhuma, uma unidade de análise menos significativa, mas o contrário: por ser tão presente e central é que mudanças nele devem ser melhor estudadas e descritas.

As migrações internacionais, no escopo deste trabalho, enfim, apontam para o fato de que o Estado não é mais a localidade predominante de autoridade em vários assuntos. Os

estados não são mais reconhecidos como autoridades finais legítimas quando se trata de temas como violação dos Direitos Humanos de indivíduos ou grupos localizados em seus territórios. Hoje, as ideias sobre universalização dos direitos humanos estão sendo institucionalizadas, na medida em que essas questões começaram a desafiar algumas das prerrogativas da soberania tradicional dos estados. Os chefes de Estado já não podem legitimamente afirmar que estão suprimindo os direitos das populações sujeitas no seu território em nome da manutenção da estabilidade e da segurança interna, por exemplo.

Campos de estudo como a antropologia nos guiam para um entendimento de nacionalidade e cultura transfronteiriça, bem como alertam sobre a importância da compreensão de uma concepção cultural sincrética que enfatiza o papel das fronteiras na construção de várias formas de identidade e a natureza de multicamadas dessa identidade. Entender a importância de sociedades que se mesclam e o que elas trazem para a organização do sistema internacional e para soberania dos Estados se faz mister para conexão entre migrações internacionais e o conceito de Estado Vestefaliano. Logo, embora o movimento migratório esteja enraizado desde a pré-história humana, sua relevância política está ligada ao estabelecimento do sistema de Estados moderno, baseado no princípio da soberania da instituição. Uma vez que a migração internacional envolve necessariamente a jurisdição de mais de um Estado, com fronteiras político-territoriais (ou sem fazer fronteira) e comunidades etnoculturais compartilhadas (por exemplo, o estado-nação), a sua importância na agenda internacional é inevitável.

Principalmente no esforço de conectar o comprometimento das características vestefalianas do Estado, sua maleabilidade frente às migrações internacionais, vemos ser construtivo o reconhecimento da fragilidade do Estado em termos de manter rígida sua soberania tradicional. Isso porque a violação de seus princípios de territorialidade e autonomia são recorrentes, e também porque através dessa capacidade de alteração que sua soberania tem é que, muitas vezes, se consegue paz e estabilidade no Sistema Internacional. Os Estados, ao se adaptarem aos desafios impostos pelos fluxos migratórios, alargam o conceito de soberania e se põem mais em acordo com a realidade contemporânea de respeito aos Direitos Humanos e de integração regional, por exemplo.

A fim de evidenciar como as migrações internacionais contribuem para o reajuste do conceito de soberania e Estado Vestefaliano, no contexto da globalização, o presente trabalho se organiza de modo a explicar, na seção 2, o conceito de Estado Moderno nas Relações Internacionais; após, classifica o Estado em questão, o Vestefaliano (seção 2.1), passando por suas características de autonomia e territorialidade (seção 2.1.1). Em seguida, procura-se

abordar a relação Estado e soberania, compreendendo a necessidade de contextualizar os aspectos que formam a soberania de um Estado para cada período histórico (seção 2.1.2). A seção 3 encaminha a discussão para a observação de como as migrações internacionais se relacionam com o Estado vestefaliano, de modo a direcioná-lo ao sentido da expansão de sua soberania, passando pela seção 3.1 que traz diferentes aspectos das migrações internacionais. Na seção 3.1.1, discutem-se os níveis de cooperação internacional no tema das migrações, alcançando-se a seção 3.1.2 que correlaciona mais profundamente as migrações internacionais com os Direitos Humanos, atentando para o modo pelo qual essa conexão exige dos Estados uma remodelação funcional e conceitual. A seção 4 finaliza o trabalho trazendo considerações sobre migrações no contexto da globalização e a implicação dessa relação para as relações entre Estados.

2 DO ESTADO

Para toda uma geração de estudiosos das Relações Internacionais, o conceito de Estado dominou os debates teóricos e definiu-se como principal unidade de análise e matéria na área. Juntamente, a soberania serviu como base central para a construção da ordem no Sistema Internacional; entretanto, nem formas de Estado, nem definições de soberania são constantes no tempo e no espaço (BIERSTEKER, 2013). Vale ressaltar, nesse sentido, que esta unidade de poder só é reconhecida enquanto um Estado, quando for dotada da característica da soberania: “In a word, the origin and history of the concept of sovereignty are closely linked with the nature, the origin and the history of the state”¹ (HINSLEY, 1986. apud. BIERSTEKER, 2013, p. 245)².

Tendo admitido que Estado e soberania têm sua origem, história e natureza entrelaçados, um dos outros principais *links* que pode ser feito entre esses dois conceitos, de maneira geral, é de que ambos têm aspectos territoriais associados a eles. O Estado do qual tratamos -o Vestefaliano- apresenta seus limites territoriais e de atuação/autoridade discriminados, e tem soberania garantida a partir de seu direito de não sofrer intervenção externa e ter a inviolabilidade de suas fronteiras (fatos esses sintetizados nos conceitos de autonomia e territorialidade, respectivamente). Então, depreende-se daqui que:

- a) o Estado é conceito básico no estudo das relações internacionais modernas;
- b) o Estado moderno, no âmbito das relações internacionais, é sinônimo de Estado Vestefaliano;
- c) o Estado Vestefaliano se caracteriza pela sua soberania, que significa dizer que estão garantidas sua autonomia e territorialidade;
- d) os conceitos de Estado, soberania, autonomia e territorialidade são mutáveis no tempo, e no espaço, uma vez que são socialmente construídos.

Pode-se dizer, então, que há uma tendência em tratar o Estado como um conceito extremamente estabelecido e perene na história das Relações Internacionais. Considerar, ademais, Estados como sendo unidades fundamentalmente similares é resquício de um movimento que ocorreu nas décadas de 1970 e 1980 na área, dentro da escola de pensamento identificada como Neorrealismo, de autores como Gilpin e Waltz, dado um esforço de estabelecer uma “abordagem científica” para o campo de estudo em questão, a qual estivesse dentro de uma abordagem positivista. Além do desejo de “cientificizar” as Relações

¹ “Em uma palavra, a origem e história do conceito de soberania estão intimamente ligadas à natureza, à origem e à história do estado.” (Tradução nossa).

² Hinsley, Francis H. (1986) *Sovereignty*, 2nd edn. Cambridge: Cambridge University Press.

Internacionais, tal tendência à generalização por parte das escolas de pensamento e dos pesquisadores ocorreu, e ocorre, talvez, por tamanha ser a dificuldade encontrada no exercício de reconhecer, descrever e categorizar a complexidade e quantidade de Estados diferentes entre si existindo ao longo do tempo e do espaço, preferindo-se assim, pela generalização naquelas características ou objetivos em que se aproximam. É desse modo, portanto, que se generalizou no campo o Estado Vestefaliano (BIERSTEKER, 2013).

Adequando o Estado Vestefaliano ao longo da História, temos que, na segunda metade do século XX, quando o Imperialismo decaiu, a nova modalidade de preocupação estatal estava em construir um Estado-nação único, que continha em si, na verdade, mais de uma nação. Esse é o modelo de Estado moderno mais disseminado e presente na contemporaneidade. Embora a forma da nação-estado tenha sido universalizada durante a segunda metade do século XX, nem todos os observadores consideraram esse desenvolvimento como benigno. O intenso nacionalismo associado ao fascismo/nazismo e às origens da Segunda Guerra Mundial também contribuíram para a busca de instituições que transcendessem a construção do Estado-nação, no sentido da integração regional e funcional e para a expansão de instituições globais em geral (BIERSTEKER, 2013). Nessa lógica, observamos que apesar do uso generalizado de “Estado” para descrever unidades políticas bastante diferentes entre si, e em relação ao seu próprio passado histórico, há uma tendência de buscar uma organização do sistema internacional que abrace as pluralidades dos seus formadores, os Estados. Os movimentos de migrações internacionais que aumentam, bem como a xenofobia relacionada a eles, escancaram essa pluralidade e apontam para a necessidade latente de reorganização.

2.1 DO ESTADO VESTEFALIANO

Vimos, então, que a instituição Estado é tomada como ponto de partida, um marco conceitual consolidado, para a maioria, senão todas, as escolas de pensamento em Relações Internacionais, e aqueles pesquisadores de outras áreas do conhecimento que tratam também de assuntos do Sistema Internacional. Seja enquanto um ator autônomo, racional e unitário - como para neorrealistas e neo-institucionalistas- seja como uma construção social baseada no conhecimento compartilhado para os construtivistas, o fato é que o Estado é uma regularidade empírica na área do estudo internacional. Nesse sentido, é importante demarcar a origem do Estado Moderno Vestefaliano, bem como defini-lo brevemente, a fim de estabelecermos uma definição genérica para esta unidade de análise que permeará toda a monografia. Sendo assim,

diz-se que o Estado Vestefaliano tem seu surgimento histórico demarcado pela implementação da Paz de Vestefália (uma série de tratados que finalizaram outra série de disputas/guerras na Europa, estas sintetizadas na nomenclatura de “Guerra dos Trinta Anos”). A Paz de Vestefália de 1648 é tomada, portanto, como o marco inicial do moderno Sistema Internacional, reconhecido, este, como um mundo composto de Estados soberanos, cada qual com autoridade exclusiva dentro de suas fronteiras. Da mesma forma como o Estado Vestefaliano se apresenta como marco teórico para o estudo de Relações Internacionais modernas, naturalmente também é marco para discussões atuais sobre a erosão da soberania estatal (KRASNER, 1995). Nesse aspecto, a erosão do conceito não aponta para seu esgotamento ou desuso, mas sim para a necessidade de se discutira sua remodelação, modernização e expansão compreensiva e explicativa.

A verdade histórica observada é que o modelo vestefaliano nunca foi, de fato, uma descrição precisa para a quantidade de diferentes entidades que foram, mesmo assim, nomeadas "Estado". Estados forjados por outros mais poderosos, Estados com autonomia existencial e autoridade interna comprometidas são exemplos disso. Assim, a observação de Krasner sobre nunca ter havido uma era dourada para o Estado Vestefaliano, na qual este teria existido de modo uniforme -e com características bem definidas- ao redor do mundo é bastante pertinente. O que se pode, então, é generalizar -e parece ter, de fato, ocorrido isso- e dizer que o modelo vestefaliano do Estado não é mais do que um ponto de referência ou uma convenção, a qual os atores do Sistema Internacional (governantes dos Estados) conseguem escapar quando conveniente. (KRASNER, 1995). Entretanto, vale ressaltar que a alegação do mesmo autor, de que a soberania estatal não estaria sendo alterada pela transgressão de alguns dos princípios que definem o Estado vestefaliano, deve receber maior atenção e análise. Isso porque, entende-se que a defesa ferrenha do Estado vestefaliano, apesar de sua porosidade e transgressão comprovadas empiricamente, poderia ser vista como uma teimosia conceitual, que acabaria por fechar os olhos para a possibilidade de a História tomar rumos que remodelam as estruturas tradicionalmente estabelecidas, como são os Estados.

Com isso, estudos quanto à remodelação necessária das estruturas internacionais a novas realidades, uma vez que são transgredidas as características que definem a soberania, que por sua vez, determina o Estado Vestefaliano, acabariam por ficar em segundo plano. Desse modo, engessar-se-ia o estudo das Relações Internacionais, e ignorar-se-ia a velocidade de transformação do mundo, e os desafios postos para a sociedade internacional a partir desta transformação. É preciso que estudemos a realidade atual, tomando, sim, por base os conceitos aceitos e disseminados na área das Relações Internacionais; mas, sem ignorar nesse

processo, as adequações dos conceitos à atualidade, suas nuances relevantes e as implicações que a remodelação deles traz para os estudiosos e, principalmente, para as sociedades formadoras do mundo contemporâneo.

2.1.1 Do Estado Vestefaliano: autonomia e territorialidade

O Estado Vestefaliano aqui tratado se resume como um sistema de autoridade política baseada nos princípios de autonomia e territorialidade. Nesse sentido, a territorialidade seria a característica da autoridade política, a qual define um determinado espaço geográfico para ocorrer o controle estatal, enquanto a autonomia traz a ideia de que nenhum ator externo detém autoridade dentro dessas fronteiras geográficas. Em suma, o Estado vestefaliano se caracteriza por: ter fronteiras delimitadas e que determinam a área de autoridade política, pelo menos dentro do Direito; e autonomia, ou seja, ter a capacidade de não sofrer interferência de atores externos (outros Estados, principalmente, bem como instituições), exercendo algum tipo de autoridade única dentro dessas fronteiras (KRASNER, 1995).

O modelo vestefaliano, como já mencionado, entretanto, nunca foi tomado como uma certeza. Historicamente, sempre houve instituições alternativas, Estados que não continham as características primordiais para serem considerados, de fato, Estados Vestefalianos; inclusive, em algumas áreas do globo, como na Europa Central e do Leste, nunca houve um pequeno Estado Vestefaliano de fato, ou seja, uma instituição com autoridade política e total autonomia desde sua criação. Isso porque muitos desses Estados surgiram lidando com constrangimentos internacionais. Nesse contexto, o comprometimento do Estado Vestefaliano tem ocorrido na História por meio de, pelo menos, quatro formas, quais sejam: através do estabelecimento de convenções, contratos (acordos e tratados internacionais), coerção e imposição. Essas quatro maneiras de transgredir a característica vestefaliana dos Estados ilustram bem a não perenidade deste tipo de Estado, bem como fomentam discussões sobre a porosidade e a utilização indiscriminada do conceito de Estado no estudo internacional, sem ressalvas para sua remodelação latente.

A primeira maneira, a de estabelecimento de convenções, é crucial para elucidar as ideias deste trabalho. Pode-se, em suma, definir a implementação de convenções entre dois ou mais Estados ou entre Estados e atores internacionais variados (ONG's, Fundos, Organizações Internacionais, entre outros) como sendo o estabelecimento voluntário de um acordo informal que estipule um determinado padrão de comportamento por parte de seus acordantes. Nessas convenções, o comportamento individual de um Estado não depende do comportamento do

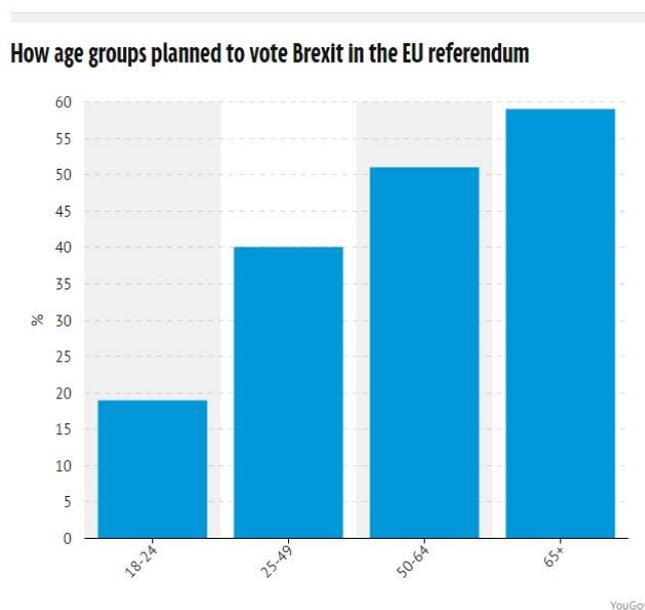
outro, pois o que se espera genericamente é a ação correta na questão acordada. Assim sendo, quando Estados participam, por exemplo, de convenções que regulam Direitos Humanos, e acordam o respeito a esses direitos, assume-se que estes Estados terão o comportamento adequado nessa área: respeitarão os Direitos Humanos dentro de seus territórios e exigirão e esperarão que todos os demais Estados façam o mesmo, portanto. Convenções da ONU (Organização das Nações Unidas) nesta matéria são um bom exemplo de convenções, e se desdobram em convenções mais específicas, como para direitos dos refugiados, das mulheres e discriminação racial, por exemplo. Outro exemplo significativo é a Convenção Europeia em Direitos Humanos, de 1953, que, juntamente com seus protocolos subsequentes, estabeleceu uma série de intervenções no modelo vestefaliano dos Estados ratificadores. Acordou-se que a Comissão desta Convenção pode receber reclamações de indivíduos, ONG's e Estados quanto a casos de descumprimento do respeito e da garantia de Direitos Humanos e, através de sua Corte, tomar decisões que serão vinculativas em jurisdições nacionais, criando ou incisivamente recomendando a criação de leis protetivas aos Direitos Humanos. Conclui-se, no aspecto das convenções, que ao se engajarem em compromissos que expõem suas políticas domésticas a algum tipo de escrutínio internacional, a partir da concordância em seguir determinadas práticas internamente, os Estados têm seu modelo vestefaliano violado em algum grau. Isso porque, independentemente de cumprirem os acordos e honrarem a participação nessas convenções, ou de enfrentar constrangimentos mais ou menos fortes para um possível descumprimento desses acordos, o fato é que, uma vez criado o monitoramento externo sobre um comportamento interno, a prerrogativa de algum tipo de punição para comportamentos inadequados, ou a alteração da noção interna sobre o que é aceitável naquele tema, podemos concluir que houve erosão do modelo vestefaliano nesse Estado, por meio da perda de autonomia na autoridade interna (KRASNER, 1995). Desse modo, verifica-se que houve uma alteração na soberania desse Estado. Não é intuito julgar o seu mérito, mas compreender que houve uma alteração: uma matéria, antes estritamente de mando doméstico, passou a ser legislada considerando fatores internacionais. A soberania não se perde, mas remodela seus parâmetros, enfim. Por fim, vale ressaltar que essa disseminação de ideias e de possibilidades de ação perpetuadas pelas convenções, acaba por moldar as expectativas sobre como um Estado deve agir em termos de Direitos Humanos; deste modo, as convenções colocam-se como uma imposição externa sobre padrões de comportamento interno: a definição e distinção entre aquilo que é legítimo, e o que não é, vem de fora para dentro dos limites estatais.

A segunda forma de comprometer o Estado vestefaliano ocorre por meio dos contratos, o que significa dizer que os Estados aceitam violar seus princípios vestefalianos celebrando acordos, desde que haja algum ganho relacionado a essa ação. Ressalta-se que os contratos se assemelham à adesão a convenções, por serem voluntários, mas ultrapassam tal modalidade por terem a característica de serem vinculativos. A União Europeia (UE) é tida como o exemplo contemporâneo máximo de contrato que compromete não só a autoridade estatal, como também a territorialidade; isso porque há diversos acordos, em diversas áreas de atuação estatal, que são ordenados em conjunto, formando um arranjo político em que diferentes estruturas de autoridade comandam diferentes áreas funcionais. Além disso, mesmo que os Estados dentro do bloco possam se negar a fazer parte de algum desses arranjos, na prática, é impossível ou muito difícil de se retirar da União Europeia, dados os custos altos envolvidos em tal decisão (reorganização burocrática, perda de privilégios comerciais intra-bloco e de prestígio entre os países formadores da União, entre outros).

Um exemplo recente desta visão é o *Brexit*. O movimento em prol da saída da Grã-Bretanha da União Europeia, iniciado no governo do Primeiro Ministro conservador, David Cameron, resultou na convocação de um referendo, no qual os eleitores britânicos poderiam escolher entre permanecer no bloco ou *exit*, sair deste. Cameron (ainda que contrário ao movimento de saída do bloco), visando à reeleição, aliou-se ao partido nacionalista (Partido da Independência do Reino Unido), o qual, em troca e seu apoio nas eleições, exigiu a convocação deste referendo, sob o argumento de que a participação na União Europeia retirava a soberania do Reino Unido em assuntos econômicos e de imigração. Além disso, entre novas e velhas tensões, estão, entre outras, a defesa da soberania nacional, o orgulho pela identidade britânica, a desconfiança com a burocracia de Bruxelas, o controle de fronteiras e questões de segurança interna e de defesa. O referendo, votado em 23 de junho de 2016, resultou na vitória da opção por deixar o bloco (48,1% votou não à saída da EU e 51,9% votou sim). Ainda que, então, se conceba a possibilidade de se retirar de um arranjo internacional bem articulado como a UE, vale ressaltar alguns aspectos relevantes relacionados a consequências (custos) desta decisão e ao perfil dos votantes pela retirada (o que este significa para a soberania do Reino Unido frente ao sistema internacional atual). Primeiramente, em termos de custos, muito teria a perder o Reino Unido ao se retirar do bloco, pois além da própria negociação para sair da UE -prevista no artigo 50 do Tratado de Lisboa- há perdas em relações comerciais, que fora do âmbito do bloco, terão de ser renegociadas com os demais países que permanecem no acordo de livre comércio. Isso significa um dispêndio de esforços e energia para diversas negociações bilaterais, e até

multilaterais, tendo de lidar com aspectos como taxas aduaneiras e limitações propostas pelo bloco de um modo geral. No segundo aspecto, os partidos políticos apoiadores da saída do Reino Unido da União Europeia são reconhecidamente de direita, identificados com um perfil conservador, etnocentrista em algum grau, nacionalistas. O perfil demográfico desses votantes, divulgado originalmente por pesquisa da YouGov, está sintetizado no gráfico 1, abaixo:

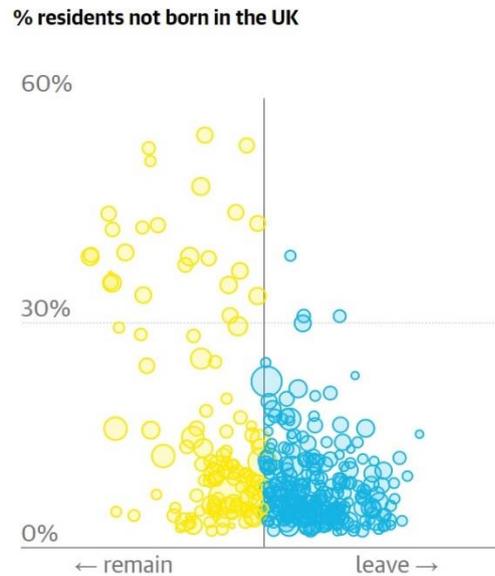
Gráfico 1- Idade x percentual de votantes a favor do *Brexit*.



Fonte: (Como a idade...). Diário de Notícias. (2016).

Além disso, a decisão de ficar ou sair da UE também foi influenciada pelo número de imigrantes na área de residência dos votantes. As áreas com maior população imigrante, do sudeste da Inglaterra e de Midlands, fortemente afetadas pela imigração, segundo o *The Telegraph*, foram as que mais votaram a favor do *Brexit*. A campanha pela saída da UE referia-se às leis de imigração como um dos aspetos a mudar no país quando da não intervenção da Europa representada pelo bloco.

Gráfico 2 - Percentagem da população imigrante que votou contra e a favor do *Brexit*.



Fonte: (Como a idade...). Diário de Notícias. (2016).

Tendo em vista essas informações, podemos atrelar o resultado do referendo ao perfil de seus votantes e pensar sobre o que a posição política deles implica para a soberania do Reino Unido. Assim, entendemos que a escolha por não fazer parte de um arranjo internacional, que concerta políticas de modo supranacional e promove a livre circulação de fluxos de capitais, bens e pessoas, diminuindo a função doméstica da soberania e passando a administração desta para mais de um Estado, o Reino Unido parece ficar na contramão da História; contrário ao desenvolvimento, à abertura e à remodelação de parâmetros para adequação à realidade contemporânea, que é marcada por movimentos intensos de migração, globalização econômica, política e, por que não, populacional. Além disso, o resultado apertado, 48,1% não à saída e 51,9% sim, demonstra a dimensão da maleabilidade da soberania do Estado, que é concebida por seus cidadãos, principalmente os votantes, que participam da criação e execução das funções de seu Estado, que definem sua soberania afinal. Praticamente metade da população votante no referendo entende a participação do Reino Unido na União Europeia como algo benéfico e a ser mantido e, portanto, não deve considerar aspectos como perda de soberania em economia e migrações como algo verdadeiro ou que deva ser exclusivo do Estado.

Em suma, os arranjos contratuais podem comprometer o modelo vestefaliano na medida em que alterarem as concepções de legitimidade, mudarem estruturas institucionais e/ou pessoal, ou criarem instituições com autoridade que suplante os limites territoriais de um Estado. Ainda, quando da pergunta de porquê ratificar contratos, tem-se que os motivos para

tal variam e se justapõem, conforme seguem alguns: segurança, benefícios econômico-comerciais, ideologia e valores semelhantes, por exemplo. (KRASNER, 1995).

Um terceiro modo, ainda, de comprometer características do Estado Vestefaliano é a partir da coerção. Neste caso, o Estado que é considerado e reconhecido como mais forte frente a outro, impõe regras ao mais fraco sob ameaças razoavelmente críveis. Tal imposição ocorre porque a disparidade entre os estados é tão grande que aquele relativamente mais fraco não vê outra opção que não seja aceitar o regramento externo; a intromissão. Bons exemplos para coerção são as sanções econômicas -largamente utilizadas no Sistema Internacional-, dirigida a instituições domésticas, políticas ou ao pessoal, a saber:

Out of the 106 specific cases of economic sanctions during the twentieth century presented by Hufbauer, Schott, and Elliot, seventeen involved efforts to protect human rights, and sixteen were attempts to change the character of the domestic regime of the target by either removing the ruler or changing the institutional structure. (KRASNER, 1995, p. 24).³

Deste modo, o Estado alvo, ou sofre as consequências econômicas das sanções impostas, ou muda seu comportamento interno, tendo de qualquer modo, então, de alterar seus paradigmas internos, seja para se adaptar à nova situação gerada pelas sanções, seja para evitar a aplicação destas em primeiro lugar. Por fim, vale ressaltar que a ameaça da sanção econômica ou a sua aplicação prática, quando relacionada a Direitos Humanos, pode se ligar diretamente ao caso das migrações internacionais. Ao não respeitar os Direitos Humanos dos imigrantes, legais ou não, presentes dentro de seu território, um Estado fere um direito universal e se coloca, então, como potencial sofredor de sanções que forcem a mudança de seu comportamento com esses migrantes. Desta forma, ao agir de modo a proteger e exigir a proteção dos Direitos Humanos dessa população -que antes os tinham feridos ou ignorados- os Estados alteraram o princípio da autonomia doméstica do Estado desrespeitador, criando novas estruturas de autoridade para ele, uma vez que a exigência da adoção de práticas protetivas dos Direitos Humanos se traduz como uma estrutura de autoridade que transcende limites territoriais e que se impõe de fora para dentro do Estado em questão. Nesse sentido, políticas públicas, instituições ou pessoal têm de ser alterados em prol da proteção dos Direitos Humanos exigida pelos demais atores do Sistema Internacional (KRASNER, 1995).

³ “Dos 106 casos específicos de sanções econômicas durante o século XX apresentados por Hufbauer, Schott e Elliot, dezessete envolveram esforços para proteger os direitos humanos e dezesseis foram tentativas de mudar o caráter do regime doméstico do alvo, seja removendo o governante ou mudando a estrutura institucional.”. (Tradução nossa).

As imposições são o quarto modo pelo qual se questiona Vestefália. Exemplifica-se essa alegação a partir do conhecimento do fato que aqueles que foram os futuros governantes de todos os Estados criados ou derrotados (e com governantes depostos) após a Primeira Guerra Mundial tiveram de aceitar extensas exigências quanto à proteção de minorias. Áustria, Hungria, Bulgária e Turquia, por exemplo, foram Estados derrotados que foram compelidos a assinar seus tratados de paz com cláusulas protetivas às minorias em seus domínios. De modo análogo, Polônia, Tchecoslováquia, Iugoslávia, Romênia e Grécia apareciam como Estados novos ou com seus territórios aumentados, e também tiveram de atender à essa imposição externa, sob a pena de não se constituírem sequer enquanto um Estado, caso não aceitassem as cláusulas impostas pelos vencedores quando da assinatura dos tratados de paz. Outros Estados, ainda, tiveram de fazer declarações de mesmo conteúdo como resultado da pressão das potências vitoriosas, ao tentarem entrar na Liga das Nações. Desse modo, desde sua criação, esses Estados citados sofreram interferência externa e limitação de sua autonomia e autoridade, minando Vestefália (KRASNER, 1995).

Os princípios de territorialidade e autonomia, então, embora sejam parte do senso comum como características essenciais do Estado Vestefaliano, nunca foram capazes de excluir princípios e práticas alternativas. O funcionamento da União Europeia e a disseminação de práticas de Direitos Humanos, as quais pairam acima da autoridade dos Estados, são exemplos factuais de como essas características podem -e são- corrompidas. Assim sendo, o modelo vestefaliano nunca foi dado como certo e não poderá o ser, pois historicamente não gerou atores idênticos e gozadores de autoridade exclusiva dentro de seus limites. Entretanto, essa instituição tem sido um ponto de referência comum, uma convenção conceitual para as Relações Internacionais e para os próprios governantes que, conforme seus interesses, valores ou poder, honram ou suplantam as características definidoras do Estado Vestefaliano (KRASNER, 1995)

The autonomy of states has been compromised in a wide variety of ways because there is no structure of authority in the international system that can prevent stronger actors from engaging in imposition or coercion, or rulers in general from transgressing their own autonomy, as well as that of others, by entering into contracts and conventions. Violations of the Westphalian model, as well as the model itself, have been enduring characteristic of international relations. (KRASNER, 1995, p. 34)⁴.

⁴ “A autonomia dos estados tem sido comprometida por uma ampla variedade de maneiras, porque não há uma estrutura de autoridade no sistema internacional que possa impedir que atores mais fortes de promoverem imposição ou coerção, ou os governantes em geral de transgredirem sua própria autonomia, assim como a dos outros, ao celebrar contratos e convenções. As violações do modelo vestefaliano, bem como o próprio modelo, têm sido uma característica duradoura nas relações internacionais.”. (Tradução nossa).

Tomadas as duas características definidoras do Estado, autonomia e territorialidade, historicamente pode-se observar que violações no princípio da autonomia são mais recorrentes que no da territorialidade, e ocorrem quando um ator externo altera a noção de legitimidade de uma determinada ação tomada por um grupo em uma política interna. Um exemplo dessa situação pode ser encontrado quando as ações domésticas de um Governo começam a considerar e, portanto, se alterar em virtude da aclamação internacional pela proteção dos Direitos Humanos. Estabelecer legislações mais protetivas nesse campo é um exemplo de intervenção no princípio de autonomia e, portanto, de flexibilidade do Estado vestefaliano (KRASNER, 1995). De modo análogo, a comoção e recriminação internacional da proposta de construção de muro na fronteira entre Estados Unidos e México é um exemplo de tentativa de influência na autonomia dos EUA, baseada em princípios de Direitos Humanos que, por serem transnacionais, gerais, intrínsecos, devem ser respeitados independente da organização e autonomia estatal que eles enfrentam para se estabelecerem.

Assim sendo, de uma forma ou de outra, seja por convenção, contrato, coerção ou imposição, ou ainda pela adequação voluntária de um Estado a novos padrões de comportamento louváveis, a maioria dos Estados contemporâneos do Sistema Internacional não estiveram, nem estão, em total conformidade com o sistema vestefaliano. Ademais, esse modelo de Estado é menos uma regularidade empírica, na qual territorialidade e autonomia são bem definidas e obedecidas em todos os Estados, e mais uma convenção e um ponto de referência que os Estados, por meio de seus criadores de políticas, podem ou não, ter suas ações guiados pelos constrangimentos vestefalianos. A própria Paz de Vestefália, composta por seus dois tratados, é menos consistente com o modelo vestefaliano originado dela do que outros acordos, como a Paz de Augsburg, posterior à Vestefália. Entretanto, o intuito aqui é de indicar se há porosidade no modelo vestefaliano como um todo e, principalmente, na proporção e notoriedade que ele tomou, adquirindo significado e constância maiores que o empirismo indica haver. Vê-se, assim, que é atribuído um certo misticismo ao estado vestefaliano, o que não necessariamente condiz com sua origem e perenidade. Sempre há um princípio competindo com o modelo vestefaliano que o faz, por fim, ceder um pouco, o que historicamente observamos em áreas como proteção aos Direitos Humanos e das minorias, por exemplo. Deste modo, pode-se dizer que Vestefália tem sido duradoura e frágil ao mesmo

tempo: “Yet it [the vestefalian model] has not been replaced by some alternative conception of how international system might be organized.”. (KRASNER, 1995, pg. 32)⁵.

2.1.2 Estado e soberania

As normas para o reconhecimento da soberania de um Estado se alteram conforme o tempo e o espaço. Ademais, definem quais Estados ou instituições são permitidas de serem atores nas relações internacionais, de modo que, mudanças nessas normas têm implicações importantes na natureza dos Estados em si. Por exemplo, um fator tradicional que dá soberania a um Estado é a garantia de sua territorialidade, mas

It is no longer sufficient just to maintain territorial control and fulfill international obligations. To be recognized as a sovereign state, one increasingly has to possess democratic institutions (or a plan to consolidate them). Indeed, this may even be more important than territorial control in some instances. This changes the very definition of what it means to be sovereign. (BIERSTEKER, p. 255, ANO)⁶.

Desse modo, fica latente que as características que definem se um Estado é soberano ou não se alteram no tempo, e o que é considerado indispensável para caracterizar um Estado como soberano, no momento histórico seguinte pode não ter a mesma relevância, ou dividir o protagonismo com outro fator.

Em geral, na atualidade, o uso do termo soberania é demasiado amplo, o que leva a uma discussão sobre as mudanças na natureza e definição da soberania, então. Uma das maneiras de se enxergar a soberania tem sido usada por pesquisadores trabalhando sob uma perspectiva de interdependência liberal, por exemplo. Nessa visão, soberania ganha o viés de compreensão de ser o "grau de controle exercido pelas autoridades públicas sobre movimentos transfronteiriços". Assim, pode-se conceber a falta de capacidade de regular fluxos de pessoas, ideias e bens através das fronteiras territoriais como uma perda de soberania (KRASNER, 1995). Também nessa visão, a autoridade pública em questão é o Estado em si, representado por seu governo em exercício; não se coloca, entretanto, a possibilidade -que existe- de outros atores exercerem esse controle, tais quais, organismos

⁵ “No entanto, [o modelo vestefaliano] ainda não foi substituído por alguma concepção alternativa de como o sistema internacional poderia ser organizado.”. (Tradução nossa).

⁶ “Já não é suficiente apenas manter o controle territorial e cumprir as obrigações internacionais. Para ser reconhecido como um Estado soberano, cada um deve possuir instituições democráticas (ou um plano para consolidá-las). Na verdade, isso pode até ser mais importante do que o controle territorial em alguns casos. Isso muda a própria definição do que significa ser soberano ”. (Tradução nossa).

internacionais, organizações supranacionais (com participação e composição de mais de um Estado) e regimes internacionais globalizados. Por outro lado, soberania também pode ser entendida como o modelo vestefaliano de Estado em si: um arranjo institucional de organização política baseado em territorialidade e autonomia. Essa é, inclusive, a visão mais tradicional para a soberania; a mais propagada e a que parece estar se alterando mais veementemente.

Usando esse conceito de soberania, como sinônimo de Estado vestefaliano, podemos afirmar a possibilidade de erosão e conseqüente remodelação desse conceito e, portanto, do modelo vestefaliano em si, em algum grau, quando da perda de autonomia e de regulação territorial, como vimos anteriormente. A existência e funcionamento da União Europeia é um exemplo nesse sentido, pois as estruturas de autoridade, em diferentes áreas/assuntos, não são geograficamente confinantes, mas espalhadas por todo bloco. A noção da supranacionalidade se resume na ideia de delegar poderes ou competências soberanas dos Estados-membro do bloco às instituições comunitárias, onde estes Estados livremente e por meio de um ato de soberania (decisão consciente e voluntária) delegam seus poderes previstos constitucionalmente aos órgãos supranacionais que, conseqüentemente, terão competência legislativa sobre determinada matéria. São exemplos de políticas de competência da União Europeia, o estabelecimento de regras de concorrência necessárias ao funcionamento do mercado interno, a política monetária dos Estados-membros cuja moeda seja o euro, a conservação dos recursos biológicos do mar no âmbito da Política Comum das Pescas e a PAC (Política Agrícola Comum) que é considerada como uma das mais importantes áreas de intervenção política da UE. Essa importância vem tanto do peso que exerce no orçamento da União Europeia, como do grande número de pessoas e da dimensão do território a que esta política se aplica. Por fim, ainda há o valor simbólico e o da extensão dos poderes transferidos das autoridades nacionais para a escala europeia.

A confluência de mais de um entendimento sobre soberania, além disso, é essencial, pois mudanças em um parâmetro podem acarretar mudanças em outro. Por exemplo, se autoridades centrais de um Estado perdem o controle sobre as atividades dentro de seus limites territoriais (o que configura uma perda de soberania em termos de comprometimento da territorialidade, para estudantes de política comparada), esse Estado fica mais suscetível ao comprometimento de sua autonomia/autoridade frente a outros Estados (uma perda de soberania conforme o modelo vestefaliano). Do mesmo modo, pode ocorrer a perda de controle sobre fluxos transfronteiriços, o que acontece de fato frente às migrações, e pode levar a arranjos contratuais que comprometem a autonomia de um Estado, atingindo, assim,

novamente o modelo vestefaliano (KRASNER, 1995). É pertinente a citação de Krasner, de que “The entities that are now called states vary enormously in their capabilities. Calling an entity a sovereign state is no guarantee that it will be able to defend its autonomy” (KRASNER, pg. 38. 1995)⁷ ou outro princípio qualquer.

Para reconhecer mudanças no conceito de soberania, ao longo do tempo e do espaço, ademais, é possível analisar, num mesmo século, quais fatores são considerados para que um Estado reconheça o outro enquanto soberano. Por exemplo, um pré-requisito básico que parece permanecer no tempo é o de controle do espaço territorial de um Estado. Portanto, para ser considerado como soberano perante os demais, um Estado tem de controlar seu território, suas fronteiras. Nesse sentido, as migrações internacionais despontam como um importante agente propulsor da necessidade de adequação do princípio da soberania estatal, e, portanto, desafiador do Estado Vestefaliano. Outro fator, mais identificado com o contexto mundial do início do século XX era a capacidade de um Estado de cumprir com obrigações internacionais, principalmente em termos de direitos de propriedade. Já ao final deste mesmo século, pós-Guerra Fria, ser soberano exigia de um Estado que este tivesse governança democrática e bom tratamento de minorias

In its 1991 declaration on “Guidelines on the Recognition of New States in Eastern Europe and in the Soviet Union,” the European Community noted that recognition required commitments with regard to the rule of law, democracy, and human rights, as well as guarantees for the rights of ethnic minorities. (BIERSTEKER, 2013, p.253)⁸.

Vendo soberania por esse sentido, o conceito novamente se liga com as migrações internacionais. Uma vez que a soberania de um Estado é reconhecida pelo cumprimento de leis, democracia, respeito aos Direitos Humanos e às minorias étnicas, minar esses preceitos, mina a soberania que, por sua vez, corrói a existência da instituição em questão enquanto um Estado. Portanto, descumprimentos de Direitos Humanos, fato comum na lida com migrantes internacionais, vão contra o princípio de soberania tal qual é propagado, exigindo uma remodelação deste, ou, mais idealmente, o cumprimento inexorável dos direitos em questão.

⁷ “As entidades que agora são chamadas estados variam enormemente em suas capacidades. Chamar uma entidade de um Estado soberano não garante que ela possa defender sua autonomia.”. (Tradução nossa).

⁸ “Na sua declaração de 1991 sobre ‘Orientações sobre o Reconhecimento de Novos Estados na Europa Oriental e na União Soviética’, a Comunidade Europeia observou que o reconhecimento exigia compromissos em matéria de Estado de direito, democracia e direitos humanos, bem como garantias para os direitos das minorias étnicas”. (Tradução nossa).

Já no século XXI, num contexto de Globalização, há o relaxamento da exigência de controle territorial para se considerar um Estado como soberano. Isso sugere uma saída potencialmente significativa das práticas históricas de reconhecimento, bem como um novo significado para intervenção externa, que se torna mais ampla, complexa e sutil. Assim, soberania parece ser um conceito cada vez mais limitado, contingente, eventual. Ainda que o mundo funcione dando grande importância para a ONU -organismo internacional que tradicionalmente coloca o respeito ao território e controle de fronteiras como essenciais para um Estado- dado o contexto de sua origem (ainda enquanto Nações Unidas), o aspecto territorial vem se tornando cada vez menos relevante, principalmente se considerarmos os tipos de ameaças à segurança dos Estados na atualidade. Nesse sentido, temos que as ameaças são desterritorializadas, como se apresentam os ataques nucleares, assim como também escapam à lógica territorial aspectos relevantes da atualidade, tais quais os regimes jurídicos também desterritorializados (como os de Direitos Humanos), os sistemas de regras sobre as moedas internacionais desvinculados dos territórios Estatais, o controle de redes - de finanças, de informações, de fluxos de matérias-primas, do ciberespaço - também cada vez mais importantes do que o controle de espaço físico e territorial em si.

Tendo em vista essas considerações sobre soberania, e a perda da importância máxima do controle territorial, se faz necessário construir uma nova caracterização para o termo Estado soberano. Uma maneira de se fazer isso seria através da proposta de Mostov (Mostov, 2006. apud BIERSTEKER, 2013)⁹, de suavizar -“*soft*”- as fronteiras tradicionalmente tidas como algo “*hard*”. Sendo assim, uma alternativa real ao discurso tradicional da soberania definida de modo externo e fronteiras “duras” seria a de suavizar os limites do Estado repensando radicalmente as noções internas soberania, aproximando-a de preceitos como a autodeterminação e o exercício de direitos de cidadania. Ademais, o surgimento de "Estados-região" - zonas econômicas com investimentos industriais integrados e sistemas de informação que perpassam fronteiras nacionais em um mundo cada vez mais sem fronteiras - é mais uma manifestação dessa confusão de concepções tradicionais de territorialidade e soberania.

Além disso, a diminuição da importância das fronteiras e da territorialidade mudou a fonte de divergências geradoras de conflitos internacionais, dado que se alteraram as noções de poder no Sistema Internacional. Certamente, porções específicas do globo seguem tendo

⁹ Mostov, Julie (2000) “Rethinking Sovereignty, Democracy and the Politics of National Identity,” paper presented at the Watson Institute for International Studies conference on “Whose Self-Determination: Agency and Amnesia in the Disintegration of Yugoslavia,” Brown University, February 4–5.

importância-chave para o Estado que as possui, mas os meios para a hegemonia não são mais aqueles obtidos através da aquisição territorial, e sim através do envolvimento e do controle do Estado sobre as redes, sejam elas financeiras, informativas ou tecnológicas. Nesse aspecto, controlar fluxo de pessoas, admitindo migrantes em território nacional e os trazendo para a órbita estatal seria uma maneira também de fortalecer um Estado e sua soberania. Ao integrar essas pessoas, da maneira mais proveitosa possível, e recíproca, um Estado estaria em maior conformidade com o sucesso político na contemporaneidade. Tratar as questões que desafiam a soberania, quando vista de um modo tradicional, engessa o poder de controle da instituição Estado e mina a sua soberania. Por outro lado, conceber como possível a remodelação e adequação da sua soberania traz um Estado para a modernidade, estando, enfim, a par com a realidade e não tolhido de seu principal aspecto constituinte.

Devemos, então, redirecionar nossa atenção analítica para aquelas práticas com potencial de redefinir conceitos centrais no estudo das Relações Internacionais. As mudanças de significado em conceitos como Estado, soberania e território, como estamos vendo, deve nos fazer compreender a existência da limitação que nos é imposta ao generalizarmos sobre temas como Estado e um Sistema Internacional concebido enquanto uma organização de Estados soberanos. Não podemos assumir a uniformidade ao longo do tempo e do espaço; mais que isso, temos a obrigação de considerar mudanças qualitativas em conceitos bastante estabelecidos, quando buscamos evidenciar padrões novos em Relações Internacionais. Nesse sentido, entender como as migrações internacionais contribuem para redefinir noções de Estado, soberania e territorialidade, por exemplo, é tarefa necessária, uma vez que nos provê de intuições sobre a natureza e direção dessas mudanças conceituais. Essa visão nos permite ir além das noções estáticas e essencialistas de Estado e soberania.

Por fim, tendo definido o conceito de Estado aqui relevante -o vestefaliano-, se faz necessário entender de que modo os processos migratórios contemporâneos comprometem suas características. O próximo capítulo, assim, se dedica a esse esforço de análise, uma vez que a constatação de que os princípios vestefalianos são constantemente transgredidos se mostrou como verdadeira.

3 MIGRAÇÕES INTERNACIONAIS E O COMPROMETIMENTO DO ESTADO VESTEFALIANO

Os processos migratórios, principalmente no contexto de um mundo globalizado, parecem desafiar o poder dos Estados em alguns importantes aspectos. No que tange ao controle territorial de fronteiras, à assimilação da população imigrante dentro dos limites destes Estados e à autonomia/autoridade em política interna, pode-se identificar determinada perda de controle por parte do Estado -tradicional coordenador desses aspectos-. A falta de capacidade de assimilação da instituição Estado, para esses casos citados, indica a porosidade de seu conceito e definição e a necessidade de rever o uso indiscriminado da terminologia “-Estado-”. Nesse contexto, quando se admite que há comprometimento desses aspectos, os quais afetam a soberania de um Estado, se faz necessário, também, discutir até que ponto podemos considerar organizações políticas tão distintas, e que lidam e tentam se adaptar a esses desafios ao seu controle, como entes da mesma classificação geral “Estado”. O Estado, hoje, difere tanto de seu passado, e tem sua soberania tão maleável que é preciso perguntar: de que Estado estamos falando? O que define sua soberania?

Dentro do estudo das Relações Internacionais, é possível dizer que o tema das migrações internacionais é algo relativamente novo, uma vez que vem sendo historicamente pauta de estudo de outros campos do conhecimento, como os que tratam de etnicidade e nacionalismo, e acaba tendo seu debate caracterizado pela interdisciplinaridade: “Linked to several different policy sectors (e.g., development, human rights, security, trade), the topic eludes a coherent theory, and “pure” international relations approaches.”. (LAHAV e LAVENEX, 2013, p. 746)¹⁰. Muito antes de isso ser considerado algo negativo para o estudo das migrações, a multidisciplinaridade apenas indica a abrangência que tem e a relevância que o tema desperta em variados campos. Uma possível explicação para a dificuldade em estabelecer um campo único que trate deste tema, vale ressaltar, é o fato de que ações em política migratória são tradicionalmente de autoridade doméstica, e muito dificilmente negociáveis no âmbito da cooperação e concertação internacional. Foi a partir do estabelecimento do Estado Vestefaliano, Moderno, com seus princípios de soberania calcados em territorialidade e autonomia/autoridade, que as migrações ganharam notoriedade internacional, ainda que seu lançamento enquanto tópico da agenda internacional tenha

¹⁰ "Ligado a vários setores executores de políticas diferentes (por exemplo, desenvolvimento, direitos humanos, segurança, comércio), o tema escapa a uma teoria coerente e às abordagens de relações internacionais ‘puras’.”. (Tradução nossa).

ocorrido somente nos anos 1990, muito ligadas ao processo de Globalização, e que o movimento de pessoas atravessando fronteiras pelo globo seja bastante antigo e, inerentemente, um processo que envolve política internacional: “While this movement [international migration] is rooted in human prehistory, its political relevance is tied to the establishment of the modern state system, based on the principle of state sovereignty.” (LAHAV e LAVENEX, 2013, p. 746)¹¹. Assim sendo, a eminência do estudo das migrações internacionais, num contexto de Globalização, se dá não somente pelo tamanho do fenômeno, em termos numéricos, sua abrangência, em termos de alcance, mas também pela diversidade de áreas de estudo tratando com o tema. Relegar o estudo dos processos migratórios, por serem supostamente pauta interna dos Estados, não pode ser motivo para classificá-los como não sendo objeto de estudo das Relações Internacionais.

A relevância da investigação das migrações internacionais para o estudante da área, além disso, é notória, uma vez que, em se tratando de uma organização de sistema internacional baseada em Estados vestefalianos, com seus limites territoriais e autonomia definidos, é também função do Estado, nesse sistema, controlar os fluxos de pessoas transitando ou residindo pelo seu território. Isso significa dizer, em última instância, que os Estados atuam de modo a gerir a vida das pessoas, seu bem-estar, as condições nas quais migram, são recebidas, estão mais ou menos seguras, se desenvolvem e se identificam a si próprias naquele determinado espaço. Além disso, ao tratar do assunto -migração internacional- também é possível analisar como é o relacionamento entre Estados com diferentes graus de relevância no Sistema Internacional, seus padrões de cooperação ou conflito no tema

Because the control that states exercise over the movement of people across their boundaries substantially affects their welfare, security, identity, and development, the subject offers an opportunity to examine critical issues of conflict and cooperation, as well as changing relationships between wealthy and less affluent countries of the global system. (LAHAV e LAVENEX, 2013, p. 747)¹².

Considerando que o princípio de soberania de um Estado implica afirmar a sua capacidade de controle sobre suas fronteiras, discutir migrações internacionais é falar de

¹¹ "Enquanto este movimento [migração internacional] está enraizado na pré-história humana, sua relevância política está ligada ao estabelecimento do moderno sistema de estados, baseado no princípio da soberania do Estado." (Tradução nossa).

¹² “Como o controle que os Estados exercem sobre o movimento de pessoas em seus limites afeta substancialmente seu bem-estar, segurança, identidade e desenvolvimento, o assunto oferece uma oportunidade para examinar questões críticas de conflito e cooperação, além de alterações na relação entre países ricos e menos afluentes do sistema global.” (Tradução nossa).

declínio de soberania estatal, ou seja, de algum grau de comprometimento do Estado vestefaliano. Os movimentos migratórios geram, pelo menos, uma dúvida sobre quanto os Estados e seus governos conseguem, efetivamente, regulá-los e coordená-los conforme seus interesses, na era global em que vivemos. Tais movimentos, que escapam da órbita dos Estados, não levam ao pensamento imediato de que o Estado não é capaz de explicar e controlar tudo que o circunda e atravessa?

Nesse sentido, Estados que optam por fechar os olhos de suas burocracias e legislações para os migrantes, bem como os que desrespeitam Direitos Humanos e se utilizam da discriminação no momento de receber pessoas, não necessariamente tomam tais atitudes baseados numa escolha racional, política, articulada. Muitas vezes, o fato de um Estado não conseguir lidar com as circunstâncias trazidas pelos fluxos migratórios gera uma desconfiança gerencial, uma dúvida existencial que faz seus governantes preferirem ignorar -tanto quanto possível- a situação eminente. Entretanto, negligenciar migrações, e tudo que envolve o assunto (Direitos Humanos, legislações adequadas, abertura para diálogo internacional, comprometimento na causa, alteração na autonomia e na dureza do princípio da territorialidade, integração física e verdadeira num mundo globalizado, etc.) é o mesmo que negligenciar pessoas. E um Estado que ignora pessoas nada mais é do que uma instituição sem causa, sem pacto, sem porquê.

3.1 OS DIVERSOS ASPECTOS DAS MIGRAÇÕES INTERNACIONAIS

A discussão sobre migrações tem seu marco no cenário internacional quando da inclusão do tema no escopo da Conferência sobre População e Desenvolvimento das Nações Unidas, em 1994, no Egito. Com um viés mais socioeconômico e positivo neste momento, em seguida às migrações foram atribuídos aspectos securitários e negativos, dado o ataque terrorista de 11/09/2001 (11 de setembro) nos Estados Unidos da América e o envolvimento de estrangeiros no mesmo. Dessa forma, a migração passou de um assunto de cunho socioeconômico para outro de segurança, alterando sua característica de “*low politics*” (temas não vitais para a sobrevivência de um Estado), para “*high politics*” (temas vitais). Essa transição de “*low*” para “*high*” exacerbou pressões entre aqueles assuntos correlacionados às e influenciados pelas migrações, tais quais mercado, segurança e Direitos Humanos, de modo que

[...]as security concerns have prompted states to upgrade their means of control, concomitantly, the post- 1945 commitments to human rights norms and nondiscrimination on one side and the integration of markets on the other have called for a strengthening of migrants' rights and the liberalization of labor flows. (LAHAV e LAVENEX, 2013, p. 747)¹³.

Dessa forma, enquanto Estados colocam um viés securitário nas migrações, adotando uma postura de controle severo, as normas de Direitos Humanos e a integração dos mercados mundiais clamam por maior relativização na matéria.

A implicação primeira desta tendência securitária é o menor esforço para concertação internacional e cooperação em assuntos relevantes para migrantes, tais quais a criação de normas multilaterais em Direitos Humanos. Convenções propostas por organismos multilaterais, como a Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das suas Famílias, de 1990, a qual não teve nenhum país industrializado, ocidental, ratificando-a, do mesmo modo que outros esforços em âmbito internacional, tomaram apenas o caráter de recomendação de *soft law*. Ao visualizar a migração sob o viés securitário, se percebe o processo enquanto algo bastante doméstico e pouco flexível, evitando discussões e concertações internacionais. A falta de disposição dos Estados para o debate, a comodidade em não necessitar trazer à âmbito internacional um assunto considerado de segurança e a facilidade de manterem uma posição estática, sem maiores comprometimentos internos e externos são propulsores da pouca coordenação internacional no tema também.

Além disso, a globalização, principalmente a econômica, traduzida em internacionalização da força de trabalho e de cérebros, muito influencia os movimentos de migração internacional “With progressive economic globalization, the mobility of persons has become an integral part of the international trade agenda, especially in relation to trade in services.”. (LAHAV e LAVENEX, 2013, p. 747)¹⁴. Por esse viés, vale ressaltar que também ocorre uma certa seletividade nos tipos de migrantes que são mais facilmente aceitos, ou até mesmo desejados. Há um movimento dúbio, pois ao mesmo tempo que os Estados tendem a fechar suas fronteiras de modo geral, também as deixam abertas para aqueles trabalhadores

¹³ “[...]como preocupações com segurança levaram os estados a aprimorarem seus meios de controle, concomitantemente, os compromissos pós-1945 e suas normas de direitos humanos e a não discriminação de um lado e a integração dos mercados, de outro, exigiram um fortalecimento dos direitos dos migrantes e a liberalização dos fluxos de trabalhadores.” (Tradução nossa).

¹⁴ “Com a progressiva globalização econômica, a mobilidade de pessoas tornou-se parte integrante da agenda do comércio internacional, especialmente em relação ao comércio de serviços.”. (Tradução nossa).

que os interessam: o caso dos trabalhadores extremamente qualificados e os prestadores de serviços.

Seja pelo viés securitário, seja pelo econômico, observamos determinada limitação estatal para lidar com os fluxos migratórios na era globalizada contemporânea. Autores como Joppke (Joppke, 1998)¹⁵ defendem que os constrangimentos enfrentados pela regulação estatal frente às migrações são muito mais auto impostos do que traduzidos em perda real de soberania e capacidade estatal. Nesse sentido, Joppke argumenta que ao cooptar atores nos planos internacional, privado e nacional, os Estados conseguiram contornar as restrições internacionais na regulação de migração. No entanto, consideramos mais plausível observar que a proliferação de mecanismos que visam ao controle migratório não necessariamente significa dizer que esses são uma resposta eficiente do Estado às migrações, mas sim um constrangimento. A criação de políticas restritivas às migrações, ou que exerçam limitações nos direitos dessas populações, acabam por aumentar o número de migrantes ilegais, ferir Direitos Humanos e civis e comprometer a capacidade Estatal de satisfação de demandas econômicas. Em suma, não integrar os migrantes no Estado não os faz desaparecer, mas sim aumenta relativamente o número daqueles ilegais e o caráter problemático de sua presença. A lógica observada é de que, quanto menos abertura e legislação respeitosa do Estado para os migrantes, menos controle e capacidade de adaptação à realidade factual da sua presença o Estado tem. (LAHAV e LAVENEX, 2013).

Resumidamente, boa parte da dificuldade de estabelecer um concerto internacional no assunto das migrações transnacionais está atrelada à visão do fenômeno migratório como uma questão de Segurança Nacional. Naturalmente, por esse viés, os Estados poucos se dispõem a discutir políticas migratórias globais, conjuntas, ou mais liberais, organizadas e acolhedoras. Entretanto, historicamente, “questões de segurança nacional” são aqueles assuntos sobre os quais os Estados desejam ter controle unilateralmente, mesmo que não haja uma comprovação empírica, ou um consenso teórico sobre a categorização de determinado tema como questão de segurança nacional. Nesse sentido,

There is still no theoretical consensus regarding the scope, definition, and impact of security as it relates to international migration today. From the constructivist theoretical standpoint of the Copenhagen School of International Relations, security lacks a fixed conceptual meaning, and thus can be measured by its discursive

¹⁵ Joppke, Christian (1998) “Why Liberal States Accept Unwanted Immigration,” *World Politics*, 50 (2): 266–293.

content rather than objective indicators. (WAEVER et al., 1993; BUZAN et al., 1998.apud. LAHAV e LAVENEX, 2013, p.750)¹⁶.

Logo, assuntos no escopo de segurança acabam sendo colocados nessa posição mais por vontade ou manobra política do governo de um Estado, do que pela relevância verdadeira daquele assunto para a segurança do Estado em questão.

A questão da imigração, então, como um problema de segurança, depois do 11 de setembro, certamente tomou proporções evidentes e globais, mas também antes desse marco se debatiam questões associadas à migração de minorias étnicas e raciais, em campos como o econômico e o cultural. Abordagens considerando seguridade social e individual tomaram corpo e disseminaram ansiedade no tema em países receptores “This discourse, exacerbated in the aftermath of 9/11, reinforced linkages previously drawn between immigration, crime, law and order.” (LAHAV e LAVENEX, 2013, p. 750)¹⁷. Ainda, a securitização das migrações resume a tendência da agenda internacional, a qual é dominada pelos chamados -“novos”- temas de segurança, como migração, conflitos étnicos, terrorismo, etc.

Vale ressaltar, ademais, que o discurso securitário serve também como técnica de governo, uma vez que é utilizado no tema das migrações para corroborar um caráter mais conservador e restritivo às políticas aplicadas em seus países de uma maneira geral. Desse modo, se torna mais plausível e congruente uma tomada de decisão política de mesmo teor em outros campos, ainda que o desejo inicial pudesse ser, na verdade, a facilidade para aplicação dessa última política conservadora:

Justice and Home Affairs co - operation in the European Union prioritized the perspective of law enforcement actors and went along with a securitarian framing of the immigration issue which facilitated restrictive reforms in the member states. (LAHAV e LAVENEX, 2013, p. 751)¹⁸.

Nesse caso, a securitização da questão migratória na Europa serviu como um movimento para facilitar a tomada de políticas internas restritivas e conservadoras. Foi parte da estratégia dos governos para outras medidas internas, que não necessariamente

¹⁶ “Ainda não existe um consenso teórico sobre o alcance, a definição e o impacto da segurança em relação à migração internacional hoje. Do ponto de vista teórico construtivista da Escola de Relações Internacionais de Copenhague, a segurança carece de um significado conceitual fixo e, portanto, pode ser medida pelo seu conteúdo discursivo, em vez de por indicadores objetivos.”. (Tradução nossa).

¹⁷ “Este discurso, exacerbado após o 11 de setembro, reforçou os vínculos previamente estabelecidos entre imigração, crime, lei e ordem.”. (Tradução nossa).

¹⁸ “O Conselho de Justiça e Assuntos Internos da União Europeia priorizou uma perspectiva dos aplicadores da lei e promoveu um enquadramento securitário para a questão da imigração, o qual facilitou reformas restritivas nos Estados membros.”. (Tradução nossa).

relacionadas à migração. Além disso, tratar migração como segurança convém aos Estados, porque questões de segurança nacional são menos discutidas domesticamente e tendem a agregar o país, especialmente de maneira etnocentrista.

Esse movimento de securitização, ainda, coincide com um momento de disseminação de instituições não estatais lidando com o assunto das migrações. As migrações são objeto de análise e ação, principalmente, de ONG's internacionalizadas. Entretanto, o tratamento das migrações como questão de segurança diminui a capacidade de ação, que já é limitada, dessas instituições, uma vez que questões de segurança são do escopo doméstico e absolutamente centrada no Governo, não restando muito espaço para ações conjuntas, mais globais e concertadas no tema. No caso de Estados que não têm a capacidade de conter unilateralmente as migrações indesejadas em seus territórios, como fazem alguns Estados pelo viés de segurança, há um esforço para ações conjuntas. Na Europa, por exemplo, com diversos países fazendo fronteira, e um fluxo bastante relevante de migrantes passando por mais de um país, há um esforço maior para a concertação, dada essa incapacidade unilateral. Assim, ainda que mantendo um viés securitário, há uma tendência ao diálogo internacional e ação conjunta para abordar o tema (LAHAV e LAVENEX, 2013).

Do ponto de vista da proteção aos Direitos Humanos, uma importante forma de conectar as migrações com a remodelação da soberania por meio da característica da autoridade do Estado está no princípio R2P (*Responsability to Protect*). O princípio, basicamente, coloca a responsabilidade dos Estados (membros da ONU e endossadores da política) de intervir em outros Estados-, a fim de garantir paz, segurança e respeito aos Direitos Humanos. Entretanto, ao receber a intervenção externa, seja ela de caráter humanitário, seja ela militar, intitulada de manutenção de segurança, o Estado que recebe a intervenção perde parte de sua soberania ao ter sua autoridade mitigada. Um princípio internacional que procura, na teoria, proteger populações em risco de migração forçada, genocídio-, ou outros. acaba por tomar significado, também, de intromissão na soberania.

As migrações internacionais reconhecidamente se conectam com o tema dos Direitos Humanos de muitas formas. Os Direitos Humanos são tidos como aqueles inerentes aos seres humanos e tendem a ocupar uma esfera instrumental internacional, diferentemente dos direitos civis, fiscalizados e garantidos no âmbito doméstico. Podemos tomar o marco histórico da emergência dos Direitos Humanos, já com esse viés internacionalizado, na Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, no escopo das Nações Unidas, à época. Intrinsecamente os Direitos Humanos são internacionalizados, não respeitam ou se limitam por qualquer tipo de fronteira ou convenção organizacional da sociedade. Uma vez que os

instrumentos de Direitos Humanos garantem proteção legal para todos indivíduos e grupos contra ações que interfiram em liberdades individuais fundamentais e dignidade humana, independentemente da cidadania da pessoa, a aplicação globalizada desses direitos tendem a se estender além das fronteiras ou de qualquer princípio de soberania considerado supremo. Desse modo, a proteção aos Direitos Humanos seria uma maneira de sugerir uma limitação à soberania, que tanto pretende desconhecer tal condição. Numa questão lógica, é o mesmo que dizer que há limites para a soberania, pois, se não houvesse tais limites, não haveria motivos para se justificar, por exemplo, uma intervenção humanitária, exceto nos casos em que ela foi solicitada pelo Estado receptor da intervenção.

Alguns dos esforços internacionais que tratam da proteção aos Direitos Humanos podem ser exemplificados pelos seguintes: Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948); Pacto Internacional sobre os Direitos Cívicos e Políticos (1966); Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1966), Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial (1966), Convenção sobre os Direitos da Criança (1989), Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres (1979); e a Convenção contra a Tortura (1984). Mesmo todos esses tratados existindo, não necessariamente ajudam ou se aplicam aos casos dos imigrantes, pois são tradicionalmente considerados válidos dentro dos territórios delimitados de um país e sobre seus cidadãos reconhecidos; se um Estado não reconhece os migrantes em seu território, tais normas perdem em boa parte seu efeito prático e jurídico. Vale lembrar, entretanto, que o que deveria, de fato, ter relevância é a necessidade de garantia de direitos às pessoas, independente da convenção que significa pertencer a um determinado Estado ou estar dentro dos limites de um.

Além disso, à medida que a mobilidade humana se tornou reconhecidamente enraizada no processo de globalização, tem havido uma crescente pressão internacional para que os Estados tomem as medidas adequadas que abordam especificamente a dimensão humana dos direitos e das responsabilidades dos migrantes. Desse modo, não somente os migrantes em situações extremas, como os refugiados e os buscadores de asilo, estariam entrando no debate internacional promovido, principalmente, pelos esforços de ONG's, Organizações Internacionais, governos e defensores dos Direitos Humanos em geral, mas também os migrantes voluntários. Os melhores exemplos desse esforço estão sumarizados nos esforços mais recentes, dos anos 1990 e 2000:

In 2003 entry into force of the 1990 International Convention for the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of their Families (the CMW), the creation of a new post for a UN Special Rapporteur on the Human Rights of Migrants (1999), the Protocols on Trafficking in Persons and Smuggling of Migrants by Land, Sea and Air (2000) and the proliferation of national and international conferences dedicated to human rights. (LAHAV e LAVENEX, 2013, p. 754)¹⁹.

Infelizmente, as próprias iniciativas em prol dos Direitos Humanos têm dificuldade em se coordenarem e apresentarem como alternativa de ação para os Estados. As múltiplas iniciativas no terreno entre ONGs, organizações da sociedade civil (OSC's) e organizações internacionais (por exemplo, Organização Internacional de Migração (OIM), Fórum Global, *Global Migration Group*, ONU) acabam, por vezes, promovendo eventos e práticas já consideradas por uma outra organização, repetindo-se.

Sob o viés econômico-comercial, as migrações surgiram no cenário internacional principalmente ligadas à perspectiva do desenvolvimento econômico e demográfico. Migrantes internacionais eram sinônimos de força de trabalho e população renovada. Mais contemporaneamente, houve uma redescoberta do nexo de migração-desenvolvimento na virada do século XXI, o que provocou uma infinidade de iniciativas em política internacional, marcadas por ideologias e debates globais. Foram colocadas em pauta questões como fuga de cérebros, ajuda, investimento, empreendedorismo, renda e desigualdades sociais que evidenciam a divisão entre países em desenvolvimento e países desenvolvidos; entre o Sul e o Norte; países pobres e ricos; países com crescimento populacional versus aqueles com populações em declínio; com o primeiro procurando garantir melhores condições para a migração, e os últimos para melhor controlar tais entradas. Todo esse movimento tornando, ao cabo, a migração internacional um embate de interesses entre países em situações bastantes assimétricas, dadas suas colocações no cenário internacional. Em suma, o discurso das migrações enquanto um fator que potencialize ganhos socioeconômicos tem mudado conforme também se altera a agenda interna dos primeiros Estados.

A migração internacional também se conecta a outras questões, significando mais que simples deslocamentos de pessoas pelo globo. Nesse sentido, ao ligar migração e comércio, vemos que a tendência é de países que trocam migrantes comercializarem mais entre si, ainda que seja importante atentar para a natureza dessa relação econômica, a caracterizando

¹⁹ “Em 2003, a entrada em vigor da Convenção Internacional de 1990 para a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e Membros de suas Famílias (*CMW*), a criação de um novo cargo para um Relator Especial da ONU sobre os Direitos Humanos dos Migrantes (1999), Protocolos sobre o tráfico de pessoas e contrabando de migrantes por terra, mar e ar (2000) e a proliferação de conferências nacionais e internacionais dedicadas aos direitos humanos.”. (Tradução nossa).

[...]to the degree that the logic of trade is one of openness and that of migration is based on closure, migration may be seen to have an inverse relationship with trade; [...] social networks and migrant ties may develop trade markets, lower the costs of trade, and increase profits. (LAHAV e LAVENEX, 2013, p. 756)²⁰.

Ainda que a migração possa ser vista como um fator de produção, resumida em trabalho na forma de mão de obra, não é correto afirmar -como supõe o ideário liberal- que o trabalho flui sem restrições pelas fronteiras estatais. Nesse aspecto, há muita restrição por parte do Estado receptor, que opta por não conflitar com sua própria população de trabalhadores, fazendeiros e industriais, mesmo que a opção por mão de obra imigrante seja economicamente mais viável. É importante destacar, ainda por esse aspecto, que as integrações regionais auxiliam na diminuição de migração não desejada, uma vez que reduzem barreiras econômicas e estimulam o crescimento econômico entre os Estados-membros. Um comércio mais livre, que absorva os benefícios das relações de troca, cada vez mais abertas, diminui a necessidade e desejo de migração também.

O ponto de vista securitário, de desenvolvimento, econômico, de Direitos Humanos, entre outros existentes, nos faz concluir que há muita complexidade e heterogeneidade nos problemas e oportunidades associadas com as migrações internacionais. Tal observação leva à compreensão de que a falta de uniformidade em temas de princípios e normas regulando o assunto é aumentada por essa complexidade. Em geral, os Estados têm sido relutantes em fazer normas multilaterais no assunto, ao mesmo tempo, porém, que reconhecem a necessidade de ações conjuntas no tema. Mesmo a migração internacional sendo inerentemente internacional, e assim, envolvendo mais de um Estado e uma responsabilidade compartilhada, é latente a constatação das diferenças de importância e interesses dos Estados envolvidos nos fluxos migratórios. Por um lado, por exemplo, observamos a relutância de Estados em se comprometerem com políticas globais sobre o assunto, explicada muito pelo fato de que as políticas migratórias são ainda formadas em âmbito interno, nacional. Por outro lado, para Estados de emigrantes, é importante discutir o assunto globalmente e promover a cooperação internacional, dados os benefícios possíveis de se extraírem da migração no campo do desenvolvimento, ainda que tenham de lidar com questões como “*brain drain*” (fuga de cérebros) ou diminuição da população do país de origem.

²⁰ “[...]na medida em que a lógica do comércio é de abertura e a de migração é baseada no fechamento, na migração pode ser vista uma relação inversa com o comércio; [...] as redes sociais e os laços dos imigrantes podem desenvolver mercados comerciais, reduzir os custos do comércio e aumentar os lucros.”. (Tradução nossa).

3.1.1 Níveis de cooperação internacional no tema das migrações

No debate multilateral, se defendem as migrações de modo liberal; atuam sobre os migrantes, as forças dos regimes internacionais para migrantes e as do mercado de trabalho. Enquanto países que mandam migrantes querem melhor definição sobre os direitos dos migrantes de modo geral, o Estado receptor tende a aumentar seu controle regional ou exclusivo sobre esses direitos e deveres. Quando vista pelo ponto de vista da força de trabalho, a migração tem seus direitos supervisionados tanto no sentido de Direitos Humanos, quanto na esfera da OIT (Organização Internacional do Trabalho). Entretanto, a OIT sofre com baixa institucionalização e não obrigatoriedade do atendimento de suas normas. Uma solução para fugir do empecilho jurídico da não vinculação das normas da OIT, seria a ideia de se fomentar o Comitê para Trabalhadores Migrantes (*CMW*) e suas instruções, garantindo aos trabalhadores internacionais, legais ou não no Estado, seus direitos, uma vez que eles seriam objeto de Direitos Humanos, e ainda que o Estado em questão não esteja de acordo ou dentro das recomendações da OIT. Os trabalhadores estariam protegidos, pelo menos, pelo escopo dos Direitos Humanos, então. Entretanto, ainda se faz muito necessário lidar com a visão consolidada de que mercado de trabalho é assunto de soberania estatal e, portanto, interno:

Given the world's organization into mutually exclusive state jurisdictions, one can also say that as in the case of human rights more generally, the rights of migrant workers inside the territory of another state are not directly an issue of international interdependence but subject to the host states' sovereignty. (LAHAV e LAVENEX, 2013, p. 760)²¹.

Tendo visto que as relações entre Estado receptor e Estado que envia migrantes se dá de uma maneira muito assimétrica, impactando a vida do migrante diretamente, um modo de estabelecer reciprocidade nas relações de migração entre os países é ligando o assunto a outros temas, como segurança e Direitos Humanos, já que a reciprocidade em termos de migrantes como força de trabalho não acontece, e o movimento é de saída de trabalhadores com alto grau de conhecimento dos países em desenvolvimento para os desenvolvidos. Ademais, vale apontar que, mesmo fazendo parte das medidas de *soft law*, o discurso de intervenção humanitária e responsabilidade de proteger, ligada aos Direitos Humanos e à

²¹ “Dada a organização do mundo em jurisdições mutuamente exclusivas aos Estados, também pode-se dizer que, como no caso dos direitos humanos em geral, os direitos dos trabalhadores migrantes no território de outro Estado não são diretamente uma questão de interdependência internacional, mas sujeito aos estados anfitriões da ‘soberania’.”. (Tradução nossa).

segurança, acabaram por formar um contexto de apoio para codificar normas de modo multilateral. Isso porque segurança e Direitos Humanos são temas relevantes para o bem público global e não se mostram como possíveis de serem discutidas de outro modo, que não multilateralmente.

Ainda que seja visível a pressão por cooperação internacional no tema das migrações, é ainda no nível de relações bilaterais e transregionais que ela se manifesta mais acintosamente. Uma possível explicação para esse fato é de que há mais dinamismo em níveis mais baixos de concerto para governança internacional. A cooperação a nível multilateral é muito difícil, mas não impossível, mesmo dadas as assimetrias de interesse e a falta de reciprocidade nas relações entre os Estados. Nesse nível, o que há são exemplos de flexibilização das normas para mobilidade de pessoas, casos de integração regional, e de políticas conjuntas, dentro do espaço do bloco, para banir a imigração indesejada à área. A integração regional, principalmente quando alcança acordos de livre comércio entre os países membros, geralmente traz consigo regras de mobilidade humana. Mostra-se, assim, como uma possibilidade de lidar com as migrações e tem, na União Europeia, um grande exemplo. Uma série de outras regiões adotaram regimes semelhantes aos da UE, com livre circulação de pessoas, como *ECOWAS* (Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental), *SADC* (Comunidade de Desenvolvimento da África Austral), *MERCOSUL* (Mercado Comum do Sul), entre outras.

Existe, também, o concerto de Estados em assuntos de migração, pelo mecanismo chamado de *RCP* (Processo Regional De Consulta). Basicamente, os países que têm seus territórios envolvidos em fluxos de migração e são interdependentes, compartilham informações sobre migração e atuam de modo mais a controlar migração não quista e a facilitar trocas comerciais já estabelecidas. Tudo isso, no contexto de sua origem, nos anos 1990. Mais recentemente, os Estados receptores têm se conectado com os Estados trânsito e os que enviam migrantes nesse processo regional de consulta que se configuram como medidas *soft*, mas que têm estabelecido um padrão de ação e conhecimento entre Estados envolvidos em migrações. Ou seja, há um esforço internacional ocorrendo na área, e mesmo que sejam os Estados soberanos os reguladores dessas situações, o fato do internacional influir sobre o doméstico e recomendar políticas conjuntas já é uma corrosão do aspecto vestefaliano de soberania territorial e autoridade política que necessita de sua remodelação e expansão conceitual.

Em nível bilateral, as negociações em migração internacional tendem a ser mais proveitosas para ambos os envolvidos. Em geral, se consideram todos os principais aspectos

envolvidos, como desenvolvimento, comércio e segurança, de modo a definir um ponto de encontro que atenda às expectativas do Estado receptor e do de origem dos migrantes, bem como dos migrantes em si. A medida bilateral, nesse contexto, pode ser vista como uma capacidade do Estado de incorporar migrações, de lidar com seus fluxos e se manter menos corroído em seus aspectos vestefalianos, ainda que defendamos aqui que, ainda que voluntariamente, o estabelecimento de contratos e acordos também pode significar um determinado comprometimento do conceito vestefaliano que exige sua remodelação. Do mesmo modo que o processo regional de consulta, a ideia de concertos bilaterais em migração é de formar uma rede de governança externa, com compartilhamento de informações, diálogo ligado a políticas conjuntas e cooperação operacional (controle de fronteiras), por exemplo.

Apart from establishing an implicit or explicit conditionality between trade, aid, and migration control, bilateral migration partnerships and plurilateral RCM promote norm diffusion and rule transfer by softer means. The institutionalization of transgovernmental relations goes along with the so-called exchange of best practices, ideas, and normative understandings. It often involves training and capacity transfers, and over time it may yield more profound socialization dynamics, and contribute to the diffusion of “Western” concepts of border management and population control to other parts of the world. (LAHAV e LAVENEX, 2013, p. 765)²².

Em nível não estatal, as migrações têm alcançado sociedade civil, ONGs, empresas, etc., que são atores muito relevantes em relação ao tema. Esses atores detêm os recursos de informação e tecnologia, por exemplo, que detêm o processo em sua origem. Observamos isso, por exemplo, no trabalho conjunto e na troca de informações de agências de inteligência dos EUA e da UE. Entretanto, cabe ressaltar que a exacerbação da atuação desses atores privados, aliada à securitização do assunto, desenharam uma linha tênue entre prevenção de ataques à segurança global e ameaça direta a direitos fundamentais de religião, raça, privacidade, entre outros. Isso porque esses atores têm sido constrangidos pelos seus Estados a agirem de modo protecionista em relação às migrações, o que gera capacidade de governança global, mas minimiza uma governança democrática. Deportação em massa, personalização racial, violação de privacidade e falta de transparência são exemplos de

²² “Além de estabelecer uma condicionalidade implícita ou explícita entre comércio, ajuda e controle de migração, as parcerias bilaterais para migrações e acordos plurilaterais promovem a difusão de normas e a transferência de regras por meios mais suaves. A institucionalização das relações transgovernamentais acompanha o chamado intercâmbio das melhores práticas, ideias e entendimentos normativos. Muitas vezes, envolve transferências de treinamento e capacidade e, ao longo do tempo, pode render uma dinâmica de socialização mais profunda e contribuir para a difusão de conceitos “ocidentais” de gerenciamento de fronteiras e controle de população para outras partes do mundo.” (Tradução nossa).

violação de Direitos Humanos que ocorrem, e principalmente quando da sua visão securitizada e atuação via nível não estatal.

De modo geral, verificamos que a falta de governança global no assunto das migrações é reflexo da sua complexidade e do fato de envolver tantos atores diferentes, assimetrias e campos. Não só o fato de se ligar com soberania estatal, mas também a assimetria de interesses entre países que enviam e os que recebem migrantes é um ponto importante e que gera debates e embates. Os Estados têm preferido agir de modo unilateral em políticas migratórias, uma vez que a previsão de reciprocidade é considerada negativa ou inexistente. Inclusive, alguns autores afirmam que a cooperação internacional no assunto de migração pode ser vista como o “último monopólio do Estado”, mesmo que lide com a voracidade da relutante soberania (LAHAV e LAVENEX, 2013).

Por fim, é preciso reconhecer as restrições que os Estados sofrem em termos de alteração de postura frente a questões migratórias, dado que há muita dificuldade em refazer ou remodelar políticas, tanto por fatores limitadores internos, quantos externos. Uma vez estabelecida uma política migratória domesticamente, dada a necessidade histórica quando do estabelecimento desta política, é bastante difícil alterá-la num momento seguinte. Isso ocorre porque o recebimento de migrantes é tradicionalmente discutido em âmbito interno, como vimos, nos vieses de segurança, de identidade, de mercado de trabalho e também, principalmente, é rodeado por preconceito e discriminação. Internacionalmente, ainda que possa haver a boa vontade de um determinado Estado para alterar diretrizes e modos de ação no assunto, é pouco ou nada eficaz a atitude internacional isolada, sem comprometimento garantido -e ratificado juridicamente- de outros países, principalmente aqueles considerados poderes e influenciadores no sistema internacional. Em suma, dadas as variáveis ligadas às migrações internacionais como, forças econômicas, Direitos Humanos e redes transnacionais difusas e penetrantes de migrantes, fica latente a dificuldade dos Estados em perseguir uma política auto-interessada na questão da imigração, ou seja, que seja concebida e aplicada sem lidar com o constrangimento colocados por esses fatores.

3.1.2 Migrações internacionais e Direitos Humanos

O modo pelo qual se conectam migrações internacionais e Direitos Humanos é bastante conhecido. A própria Declaração Universal dos Direitos Humanos, das Nações Unidas, datada ainda de 1948, é autoevidente na relação entre as duas dimensões. Nesse

sentido, cabem ressaltar alguns artigos que bem demonstram tal fato. O artigo de número 2 aponta que:

1. Todo ser humano tem capacidade para gozar os direitos e as liberdades estabelecidos nesta Declaração, sem distinção de qualquer espécie, seja de raça, cor, sexo, idioma, religião, opinião política ou de outra natureza, origem nacional ou social, riqueza, nascimento, ou qualquer outra condição. 2. Não será também feita nenhuma distinção fundada na condição política, jurídica ou internacional do país ou território a que pertença uma pessoa, quer se trate de um território independente, sob tutela, sem governo próprio, quer sujeito a qualquer outra limitação de soberania. (ONU, 1948.)

Assim, ao admitir como um direito universal, comum a todos os seres humanos, a não distinção por raça, idioma, religião, origem nacional, bem como o status do país de procedência de um indivíduo, a Declaração sugere o respeito e a garantia de direitos e liberdades para todos os cidadãos, inclusive os migrantes que comumente sofrem com tais distinções/preconceitos. Seguindo, no artigo 7º também podemos conectar os migrantes atuais aos Direitos Humanos, pois quando se enxerga que “Todos são iguais perante a lei e têm direito, sem qualquer distinção, a igual proteção da lei. Todos têm direito a igual proteção contra qualquer discriminação que viole a presente Declaração e contra qualquer incitamento a tal discriminação.”. (ONU, 1948.) também pode-se entender que uma postura de incitação à aversão aos imigrantes, e um tratamento diferente dado a eles, como proposto por alguns países e seus governantes, é uma maneira de ferir Direitos Humanos desses migrantes, infringindo regras internacionais.

Por fim, o artigo mais relevante da Declaração, para o escopo deste trabalho, é o de número 13, que traz os seguintes dizeres: “1. Todo ser humano tem direito à liberdade de locomoção e residência dentro das fronteiras de cada Estado. 2. Todo ser humano tem o direito de deixar qualquer país, inclusive o próprio, e a este regressar. (ONU, 1948).” Neste artigo, então, está bem evidenciada a incompatibilidade do tratamento discriminado dado aos imigrantes diante dos direitos que estes deveriam gozar, bem como a ideia de ser um direito universal o de ir e vir pelo globo, mesmo que esse direito não apareça especificado em qualquer documento reconhecido internacionalmente. Ainda que o mundo moderno se organize no modelo de sistema de Estados soberanos com fronteiras delimitadas e sob o comando de cada Estado, tal arranjo não poderia significar o cerceamento do direito de ir e vir dos indivíduos, tampouco se sobrepor ao direito de buscar condições melhores e mais dignas de vida e ao de ser respeitado, enquanto ser humano, acima de tudo, e sem que se faça diferenciação de tratamento em qualquer delimitação fronteiriça. Ademais, é importante

destacar o artigo 15º, o qual coloca a garantia de que todos têm direito à nacionalidade, e ninguém pode ser arbitrariamente privado dela, nem do direito de mudar para outra nacionalidade.

Os Direitos Humanos, bem declarados neste documento da ONU, mas mais amplos que seu escopo, são direitos globalizados; se espera que recebam respeito sem distinção para condição social, nacionalidade ou localização do indivíduo no globo. Nesse contexto, os migrantes nada mais são que indivíduos que transitam e decidem (ou pretendem) se instalar em uma porção de território da qual não descendem diretamente. Nenhum aspecto da busca desses indivíduos desrespeita outro direito universalizado; portanto, vale classificar aqui os direitos humanos como sendo aqueles que contêm princípios verdadeiros e válidos para todos os povos, em todas as sociedades, em todas as condições da vida econômica, política, étnica e cultural. Desse modo, tais direitos adquirem aspecto universal, sendo aplicados em todos os lugares, assim como sendo indivisíveis, no sentido de que os direitos políticos e civis não podem ser separados de direitos sociais e culturais; e inalienáveis, não podendo ser negados a nenhum ser humano. Logo, a estrutura de Direitos Humanos pode ajudar a identificar onde o racismo, a xenofobia e a discriminação contribuem para as demandas por mais direitos dos migrantes, e também fornece critérios para identificar e medir onde esse racismo, essa discriminação e essa xenofobia já afetam o tratamento dos migrantes e refugiados (ONU, IOM e OHCHR, 2001). No sentido da universalização dos Direitos Humanos, a Corte Interamericana de Direitos Humanos, manifesta que todos os Estados devem garantir e respeitá-los:

É inquestionável o fato de que toda pessoa tem atributos, inerentes à sua dignidade humana e invioláveis, que a fazem titular de direitos fundamentais que não se podem desconhecer e que, em consequência, são superiores ao poder do Estado, independentemente de sua organização política. (Corte Interamericana de Direitos Humanos, 2014, p. 7).

Dessa forma, a tendência observada de fortalecimento de um regime internacional no assunto dos Direitos Humanos propõe fortemente aos Estados que estes ressignifiquem suas fronteiras em razão da universalização dos direitos individuais que parece, gradualmente, ocorrer. Em suma,

[...] de um lado, os Estados estariam vendo sua soberania enfraquecida frente ao indivíduo, de outro, os laços que ligam os direitos de cidadania à nacionalidade estariam se tornando mais fracos. Isso significa, entre outras coisas, que o Estado não seria mais capaz de definir, em função de seus próprios interesses, quem pode ou não entrar e se estabelecer em seu território, e, ainda, que cada vez mais os

direitos são atribuídos em nome da dignidade inerente da pessoa humana, e não da sua nacionalidade, de modo que a própria distinção entre nacional e não nacional estaria perdendo sua importância. (REIS, 2004. p. 157.).

O surgimento deste regime internacional de Direitos Humanos aponta para a direção de algum grau de perda da autonomia dos Estados na resolução de questões referentes ao direito de entrada em seu território, bem como na diferenciação entre nacionais e estrangeiros e os critérios adotada para a nacionalização. Nesse contexto, os Estados, cada vez mais impotentes diante dos fluxos entre fronteiras, e a identidade nacional perdendo a centralidade como fonte do reconhecimento de direitos de cidadania, se veem compelidos a relativizar, voluntariamente ou não, seu conceito de soberania. Em termos de territorialidade, de controle fronteiriço, podemos colocar, ainda, que “Afirma-se que a decisão sobre as fronteiras não é mais uma decisão política, mas que as fronteiras são estabelecidas por convenções, tratados e legislações internacionais de acordo com critérios relacionados aos direitos individuais universais.” (REIS, 2004. p. 161.). Nesse quadro, então, de sobreposição gradual dos direitos do indivíduo sobre os civis, pode-se considerar que o Estado está perdendo, em alguma medida, o controle de suas fronteiras e, assim, estaria surgindo uma espécie de cidadania pós-nacional ou transnacional. Vale colocar nesse mesmo contexto -aproximando-se de uma visão kantiana de sociedade mundial- que são pré-requisitos para a formação de uma sociedade internacional, a qual é regida pelo direito internacional e pela obediência às mesmas regras, formadas em conjunto, os laços culturais e valores tais quais os estabelecidos pelos Direitos Humanos. Esses laços e valores têm de se imbricar, de modo a formarem, primeiro, uma sociedade mundial, para depois embasarem uma sociedade internacional. Tal sociedade internacional leva em conta os indivíduos e as ONGs (organizações sem fins lucrativos e empresas transnacionais), os valores que são compartilhados por esses indivíduos, entre outros fatores que transcendem à ordem dos Estados, propondo novos padrões, com a adoção de novos sujeitos de direito internacional.

A concepção de cidadania pós-nacional constata que a soberania estatal está “em processo de esvaziamento” (VIEIRA, 2001, p. 240), não só pela criação de instituições supranacionais, mas ainda pela “multiplicidade de filiações e identidades decorrentes do deslocamento das populações” (VIEIRA, 2001, p. 240). Devido a fatores como imigração, particularidades políticas e diferentes origens étnicas, ter cidadania não significa mais o mesmo que pertencer a uma determinada nacionalidade.

A cidadania clássica, baseada na nacionalidade, sempre excluiu os não cidadãos dos direitos da cidadania, constituindo fator de desigualdade em relação a estrangeiros.

Na democracia contemporânea, não é mais possível negar aos estrangeiros os direitos de plena cidadania, mantendo a discriminação de que tradicionalmente são vítimas. Assim como a cidadania foi historicamente estendida aos não-proprietários, aos trabalhadores, às mulheres, aos jovens, não há razão para negar hoje sua extensão aos estrangeiros residentes no país [...]. (VIEIRA, 2001, pg. 240).

Neste aspecto, é importante destacar o que ocorre atualmente, em geral, que é a situação de os estrangeiros não possuírem direitos políticos, ou seja, não poderem participar das decisões acerca de sua própria situação, pois as democracias modernas definem a exclusão deles no que se refere a direitos políticos. Entretanto, o regime internacional de Direitos Humanos é apontado como um causador de uma separação entre direitos e cidadania, ou seja, os direitos exclusivos da cidadania estariam diminuindo em virtude do reconhecimento cada vez maior dos direitos universais. Entretanto, é inegável que, mesmo gozando de um número maior de direitos, os estrangeiros não veem sua situação melhorada em relação aos cidadãos nacionais. A cidadania pós-nacional, nesse aspecto, propõe a distribuição de direitos políticos, civis e sociais aos imigrantes, sob o marco normativo dos Direitos Humanos como sendo universais, independentemente de critérios de nacionalidade, de modo que seriam estendidos aos não-nacionais, ainda que estes nunca completem o processo de naturalização. Assim, as comunidades políticas dos Estados seriam compostas de cidadãos nacionais e pós-nacionais.

Os movimentos migratórios se dão por uma variedade de razões. Pode-se desejar emigrar em virtude de alguma dificuldade, como por exemplo a escassez de alimentos, ou uma guerra, inundações, etc.; de outro lado, as pessoas podem mover-se por fatores menos impostos e mais movidos pelo desejo, como por um clima mais agradável, melhor abastecimento de alimentos, liberdade, etc. Logo, inúmeros são os fatores que influenciam estes movimentos, muitas vezes o que ocorre é uma mescla deles, incluindo, em geral, aspectos: ambientais (clima, desastres naturais, etc.); políticos (guerra, cerceamento de liberdades individuais em um regime, etc.); econômicos, (oportunidade de trabalho) e culturais (liberdade religiosa, educação, etc.).

Nesse cenário, em vista do sensacionalismo e do preconceito, em especial aquele divulgado e dimensionado pela mídia, a qual enfatiza uma disputa por empregos e benefícios providos pelo Estado, a questão da migração humana se torna uma fonte de insegurança no panorama internacional como já apontado. Contrariamente a isso, se faz necessário que os imigrantes tenham as mesmas oportunidades dos nativos, principalmente no que diz respeito ao acesso ao mercado de trabalho, pois é reconhecido que manter empregos é a melhor maneira de evitar a exclusão social e a marginalização do migrante e de seus descendentes. A

integração na comunidade é facilitada a partir do estabelecimento de laços locais, regulares, como os estabeleceriam cidadãos nacionais. O movimento entre fronteiras se torna importante, ademais, devido à migração de caráter ilegal que se soma à dificuldade dessas pessoas de se integrarem às culturas e sociedade dos países receptores, o que as coloca na situação de precisar lidar diariamente com a hostilidade dos locais, além da diminuição, desde o início, de seus direitos. Dessa forma, a exploração dos migrantes, em vários campos (sociais, materiais, físicos e psicológicos, por exemplo) é facilitada por conta da sua situação ilegal.

Considerando Habermas, partindo do conceito de soberania do direito público internacional clássico, temos que a soberania “resulta a proibição fundamental de intromissão nos assuntos internos de um estado reconhecido internacionalmente” (HABERMAS, 2002, p. 168). Ainda, esta proibição é reforçada pela Carta das Nações Unidas, desde seu aparecimento. Entretanto, a soberania está em uma espécie de conflito com o desenvolvimento da proteção internacional dos Direitos Humanos, pois quando um Estado coloca sua soberania, de modo intransigente, acima da realidade das migrações que ocorrem em largo volume atualmente, ele deixa latente que fere os Direitos Humanos. Além disso, não só os Estados receptores de migrantes agem de modo incorreto ao não acolher tais populações, mas também os Estados incapazes de prover para seus cidadãos aparecem como vilões na situação. Os deslocamentos humanos de hoje são determinados, em grande parte, por falhas estruturais, por políticas econômicas equivocadas, por desordem política, por fome e miséria. Todas estas circunstâncias causam, em última instância, graves e inúmeras violações de direitos e levam as pessoas à condição de migrantes forçados (MILESI, 2005). Pode-se dizer que não há paz onde não há justiça social, o que significa defender que, em zonas de fronteira conflituosas e relações de embate entre migrantes e Estado receptor, continuar-se-á a ver situações de afronta à segurança dos Estados, bem como aos Direitos Humanos dos migrantes. Um problema duplo, portanto, que contribui para manter a situação caótica. Ainda nesse sentido, é próprio ressaltar que aqueles indivíduos que não têm direitos a conservar -os imigrantes nesse caso- são os que mais necessitam da assistência de um Estado.

Por fim, a conexão entre manutenção de soberania intransigente e atitude política internacional no tema da imigração acaba por gerar efeitos excludentes. Quando há turbulência econômica, as migrações servem para legitimar prerrogativas soberanas, deixando clara a intimidade entre direito e política. Esta influência entre direito e política acaba se refletindo na importância que os Direitos Humanos atingem no panorama atual, uma vez que “principalmente, quando em crise o Estado utiliza a política, [...] para restringir direitos, como

os dos migrantes, distinguindo-os dos nacionais para elegerem-nos como inimigos”. (OSÓRIO, 2013). Desta forma, em linhas gerais, temos que cada um dos Estados controla a sua imigração, dentro do domínio de sua soberania, permitindo ou negando acesso ao seu território. Na prática, sabe-se que hoje nenhuma pessoa pode cruzar a fronteira de um país sem apresentar um passaporte, e muitas vezes também um visto, excetuando-se os casos em que os países tenham acordado entre si regras diferentes, como vemos nos casos de integração regional na União Europeia, por exemplo, onde há livre circulação de pessoas. Entretanto, o que é mais relevante de esclarecer é o fato de que, ainda reconhecida a importância do Estado no que se refere às migrações, isso não significa que ele é o fator mais influente na formação e manutenção dos fluxos migratórios. Os movimentos de migração internacional não são exclusivamente causados pelos Estados, porém, “ele, por meio de políticas de imigração e cidadania, é um importante fator explicativo no processo de formação dos fluxos e ajuda a moldar a forma que esses fluxos adquirem.” (REIS, 2004, p. 150). Essa constatação infere que, não sendo o principal causador, e tendo de lidar com as consequências das migrações para a própria instituição, o Estado é alterado por esse fenômeno e tem de adaptar seus atributos de modo a perdurar estando congruente com a contemporaneidade.

Tendo em vista a conexão entre Direitos Humanos, migrações e Estado Vestefaliano (através do conceito de soberania), pode-se verificar que as migrações internacionais desafiam a soberania tradicional dos Estados, pelo fato de proporem comportamentos não necessariamente desejados por estes, como: a ratificação em convenções internacionais de Direitos Humanos, a assinatura de tratados, o comprometimento com *guidelines* internacionais, a mudança de postura interna no tema, entre outros. Nesse contexto, os direitos dos migrantes têm emergido como um tema importante na agenda de conferências e fóruns relacionados com a migração, bem como a atenção da mídia para o assunto tem aumentado substancialmente. Como já citado, o desafio é transformar o discurso internacional em ações concretas. Visando a isso, a Convenção Internacional de 1990 sobre a Proteção dos Direitos de todos os Trabalhadores Migrantes e suas famílias é uma das tentativas de estender aos migrantes os princípios básicos de Direitos Humanos. As iniciativas das ONGs e das Nações Unidas também chamam atenção a estas normas, dando início a uma campanha global para a ratificação da Convenção da ONU. Sendo assim, vê-se que “Issues that were once unambiguously ‘inside’ the realm of state responsibility or under the sole prerogative of the state have been ceded to ‘outside’ institutions” (BIERSTEKER, 2013, p. 262)²³.

²³ “Questões que antes estavam inequivocamente ‘dentro’ do domínio da responsabilidade do Estado ou sob a única prerrogativa do Estado foram cedidas a instituições ‘externas’.”. (Tradução nossa).

Tal existência de ONGs trabalhando, denunciando e ajudando esses povos migrantes evidencia a necessidade e o desejo de se lidar com o problema em Direitos Humanos na esfera das migrações internacionais. Também, demonstra que a sociedade civil atua na esfera internacional de forma a ultrapassar os limites do Estado, o qual seria o seu representante máximo. O povo, então, é superior em desejo e ação em relação ao seu próprio estado síntese. Muito disso se dá, obviamente, porque há a união, em pensamento e ação, de povos de diferentes nações nesse esforço de proteção aos Direitos Humanos (DALARI, 1998). Desse modo, ocorre também o inverso: aceitação global dos Direitos Humanos sendo facilitada pela maior visibilidade dessas redes de ONGs que operam em todo o mundo. As reivindicações estatais tradicionais acerca da autoridade soberana estão, cada vez mais, competindo com outras fontes de autoridade legítima no sistema internacional, especialmente a autoridade moral de especialização, a qual é representada por redes de questões transnacionais (BIERSTEKER, 2013). Os atores das ONGs nessa sociedade civil global acabaram por estabelecer padrões de comportamento internacional que, gradualmente, restringem as ações dos Estados individuais. Em algum momento, o impacto cumulativo dessas mudanças incrementais nas práticas de cada Estado e o esforço da sociedade civil podem levar a uma situação na qual a autoridade reivindicada por um Estado se torna cada vez mais esvaziada. Na medida em que isso ocorrer, se pode começar a compreender uma remodelação da soberania, uma nova organização e significado para ela.

4 MIGRAÇÕES NO CONTEXTO DA GLOBALIZAÇÃO

O processo de globalização aparece, ao longo desta análise, como o contexto no qual ocorrem os processos de migrações internacionais e a remodelação da soberania do Estado Vestefaliano resultante destes. A Globalização seria o mundo atual e o modo de organização político-econômica do mundo desde, pelo menos, os anos 1980. Martine coloca que “[...] essa globalização caracteriza-se por aumentos significativos no intercâmbio comercial e financeiro, dentro de uma economia internacional crescentemente aberta, integrada e sem fronteiras.” (MARTINE, 2005. p. 4). Sob esse viés mais econômico, a discrepância entre prática e discurso no processo atual de globalização econômica e a implicação disso para as migrações internacionais é gritante. Nesse sentido, a globalização afeta o processo migratório desde a sua decisão, ou seja, é contexto favorável e promotor das migrações, pois “O migrante vive num mundo onde a globalização dispensa fronteiras, muda parâmetros diariamente, ostenta luxos, esbanja informações, estimula consumos, gera sonhos e, finalmente, cria expectativas de uma vida melhor.” (MARTINE, 2005. p. 3). Nesse contexto, é sabido que muitos migrantes escolhem deixar seus países em busca de melhores oportunidades para desenvolverem suas vidas, por meio de empregos que remuneram melhor, maior liberdade individual, instituições mais confiáveis e infraestrutura, por exemplo, presentes no país para o qual decidem se deslocar. Entretanto, a mobilidade que encontram capitais, mercadorias e serviços não é a mesma que recebe a circulação de pessoas, ainda que a proposta colocada pelo processo da Globalização assim o prometa idealmente: uma livre circulação global e uma interação benéfica aos participantes desse processo. O que se observa é que “[...]as regras do jogo da globalização não se aplicam à migração internacional: enquanto o capital financeiro e o comércio fluem livremente, a mão-de-obra se move a conta-gotas.” (MARTINE, 2005. p. 3).

A CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe) também converge para a ideia da inevitabilidade das migrações num contexto de Globalização e liberalização econômica. Dada essa inevitabilidade, a questão do gerenciamento do fluxo de pessoas se coloca como importante, além de necessitar encarar uma remodelação: “Em matéria de políticas de migração, a globalização fará cada vez mais necessária a transição do ‘controle migratório’ para a ‘gestão migratória’ em um sentido amplo.” (CEPAL, 2002. p.267-8). Assim, seria necessária a alteração da noção de controle migratório ligado à proibição, à não-aceitação e acolhimento e à negligência dos migrantes para uma que considerasse a gestão do processo, uma vez que não se pode negar ou ignorar sua existência e notoriedade. Dentro de

uma perspectiva das Relações Internacionais, com a Teoria Crítica e seu principal expoente em Habermas, temos a ideia da não aceitação da ordem internacional tal qual ela é dada, questionando suas origens e legitimidade. Mello, nesse escopo, trata da Globalização enquanto momento e contexto de desregulamentação, principalmente na ótica econômica. Assim, coloca que “[...] o sistema mundial parece cada vez mais fragmentado e desregulado.” (MELLO, 1999. p. 157). Em contrapartida, fala que

A integração regional se apresenta como uma tendência contrária à desregulação e à fragmentação: ela leva não só a um maior ordenamento e a uma institucionalização crescente das relações econômicas internacionais como também, em alguns casos, a um processo gradual de integração e cooperação política.” (MELLO, 1999. p. 157).

Desse modo, trata a União Europeia como modelo de integração que ameniza os efeitos do mundo Globalizado e desregulamentado, além de mostrar o bloco como exemplo de parceria política que extrapola à ação individual de cada Estado. Assim, a UE traz maior coordenação em termos de políticas para migração conjuntas.

Extrapolando para outros campos da interação social, além do aspecto mais comumente ressaltado, o econômico, se pode dizer que “A globalização provocou o enfraquecimento do Estado e o surgimento da legalidade supra-estatal [...]” (MIALHE, 2008. p. 229). Nesse contexto é que aparece o Direito Internacional, apontando para o fato de que a globalização ocorre sem limitações e preocupações com as desigualdades de poder e econômicas perpetuadas no sistema mundial, não sendo um processo benéfico e que deva ser propagado sem quaisquer ressalvas e ajustes. Sendo assim, “um ordenamento jurídico internacional eficaz e inequívoco” (MIALHE, 2008. p. 234), que seja efetivamente utilizado e respeitado, pode ser a solução dos problemas da era globalizada. Porém, só é possível que se estabeleça esse ordenamento, caso emane de autoridades públicas cujos poderes, constituição e meios de ação alcançam dimensões mundiais. Isso porque, o que se verifica na globalização é o verdadeiro limite de poder de atuação dos Estados e de seus sistemas internos frente a problemas transnacionalizados e a assuntos considerados de importância mundial (como poluição, direito do mar, e os fluxos migratórios).

Em linhas gerais, as relações na era globalizada, entre agentes de maior ou menor importância e poder, se dão inclusive e principalmente de modo a prescindir dos Estados. Então, é congruente com as necessidades atuais tratar e regular essas relações sob o jugo de outros agentes que não os Estados, quais sejam: organizações internacionais, ONGs, movimentos sociais, regimes internacionais, convenções, etc. “Globalization, the spread of new technologies, and the challenges they both create have contributed to an extended debate

about the continued salience of the state as the primary institutional form in contemporary global governance.” (BIERSTEKER, 2013, p. 250).

Vimos, então, que o processo de Globalização aparece como uma das fontes de origem para debate do conceito de Estado, ao trazer temas como interdependência entre países, ações concertadas em assuntos globais, fluxos de pessoas, bens, serviços e informações pelo globo, não respeitando conceitos tradicionais de territorialidade e autonomia que definem a soberania. Como apontam Lahav e Lavenex:

[...]the sovereignty of the traditional state has substantially waned in recent decades as its power and authority have been severely circumscribed by transnational forces that exceed its reach and influence. As the transaction costs of international migration have been reduced, national borders have become more porous, and citizenship rights in the “post-national” era have been reconfigured so that they are routinely exercised by migrant workers and other noncitizens. (LAHAV e LAVENEX, 2013, p. 749)²⁴.

Nesse contexto, uma alternativa para o Estado é a de absorver os migrantes excluídos e trazê-los para sua órbita, encontrando, assim, uma forma de os fazer jogar nas regras que existem, dentro das burocracias que escolhe, elabora e aplica, e assim, dominá-los de modo a não serem um fator estimulador de rupturas de sua soberania. Além disso, tal atitude de inclusão pode ser vista como benéfica para a situação dos migrantes internacionais, pois promove a concepção de legislações internas e institucionaliza uma situação comumente negligenciada. Ademais, quando da confecção dessas legislações, há a tendência de ocorrer a convergência delas, uma vez que os valores estão cada vez mais convergindo também, e se tornando compartilhados entre as diferentes sociedades no mundo; aquilo que é aceitável por uma sociedade, um Estado, é tão disseminado pelo mundo e penetra tanto às demais sociedades, que acaba sendo aceito como sendo o correto para outros Estados também, principalmente se a postura partir de um Estado com grande influência e prestígio internacional. Nesse movimento, os constrangimentos a condutas e práticas que são aceitas, ou não, se dão pelo reconhecimento mútuo de “como se deve agir”, ou seja, pelo exemplo. Além disso, o mundo globalizado, conectado e agindo de modo semelhante em políticas migratórias pode ser algo positivo quando tratamos de defesa dos Direitos Humanos dos migrantes. Isso porque denúncias de sua violação se tornam muito mais fáceis no mundo

²⁴ “[...] a soberania do estado tradicional diminuiu substancialmente nas últimas décadas, conforme seu poder e sua autoridade foram severamente circunscritos por forças transnacionais que ultrapassam seu alcance e influência. À medida que os custos de transação da migração internacional foram reduzidos, as fronteiras nacionais tornaram-se mais porosas e os direitos de cidadania na era “pós-nacional” foram reconfigurados para que sejam rotineiramente exercidos por trabalhadores migrantes e outros não-cidadãos.”. (Tradução nossa).

conectado, de modo que a vigilância aumenta extremamente, e a sociedade, em geral, clama por mecanismos de coerção para determinadas infrações, mesmo que não seja da vontade dos Estados se comprometerem com tal vigilância ou se envolver com uma autoridade que transcende a sua.

Tendo explanado tais considerações, podemos inferir que comprometer o modelo vestefaliano de autoridade, aqui entendida como soberania, é sempre uma alternativa de política, pois não há uma autoridade maior no sistema internacional que previna isso. Logo, a criação de estruturas que vão além do Estado pode chegar a um ponto em que a delimitação do Estado, em si, se mostrará obsoleta, dado que as estruturas transnacionais serão as seguidas, em última instância, e contarão com a legitimidade necessária para tal. O que deve ser considerado, em resumo, no Sistema Internacional e na política, é a última instância de poder, que instituição (ou outra forma de organização) tem a autoridade final, independentemente dos níveis de autoridade – e de transgressão da mesma – existentes abaixo. Conforme já abordado, os Estados comprometem Vestefália de inúmeras maneiras para acomodar as demandas atuais do mundo globalizado e da dimensão dos fluxos migratórios. Nesse sentido, acordos voluntariamente aceitos pelos Estados (como contratos e convenções), ainda que nunca se configurem como violação do conceito de soberania para o direito internacional, violam o modelo vestefaliano, uma vez que comprometem a autonomia do Estado. Como salient Krasner, “violations of Westphalia, however, are an old problem, not a new one, even though contractual arrangements prompted by greater globalization have become more prominent.” (KRASNER, 1995, p. 37)²⁵.

Em linhas gerais, a aceleração dos fluxos de migrações voluntárias no contexto da globalização, pode ocorrer por uma série de motivos. Os meios de locomoção são bastante variados e de fácil acesso na atualidade, tendo o migrante a opção (dadas suas condições financeiras, acesso ou conjugação com agentes ilegais que facilitam o acesso aos transportes) de migrar via aérea, terrestre e marítima, com agilidade. Além disso, também é importante ressaltar que a disseminação e tecnologia alcançada pelos meios de comunicação fazem com que a rede de migrantes tenha sua comunicação assídua e facilitada. Assim, informações relevantes sobre diversos assuntos, tais quais rotas, condições de vida, oportunidades, perigos e facilidades são compartilhadas entre populações em processo de migração. Também, a facilidade contemporânea de movimentação de capital é importante, uma vez que os

²⁵ “As violações de Vestefália, no entanto, são um problema antigo, não novo, mesmo que os acordos contratuais motivados por uma maior globalização tenham se tornado mais proeminentes.”. (Tradução nossa).

migrantes são capazes, por isso, de enviar remessas de dinheiro para a família em seu país de origem de modo bastante rápida e seguro.

A informação, considerando a mídia internacional, também auxilia para a decisão de migrar das pessoas. Os países se esforçam para passar uma boa imagem ao mundo, se orgulham de seu modo de vida, suas instituições e empresas, atuando de modo a fazer uma autopropaganda que, ao fim e ao cabo, desperta o interesse de cidadãos de outros Estados. Dessa maneira, o desejo de migrar e fazer parte de uma determinada sociedade que é veiculada de modo tão próximo a uma realidade ideal, com oportunidades, inclusão social, condições de vida ótimas e futuro promissor, surge, é fortalecido e perpetuado por essas propagandas. Tudo isso facilitado pelos meios de comunicação largamente disseminados, da mesma maneira que os meios de transportes: há inúmeros modos de se obter informação e se consumir conteúdo na atualidade via internet, telefone, celular, jornais, televisão, rádio, etc. Ainda nesse sentido, se pode observar que há uma incongruência posto que, de um lado existe o estímulo à migração, ainda que indiretamente, pela propaganda positiva, a disseminação de padrões de consumo e comportamento; e de outro, há o fechamento de fronteiras e o tratamento diferenciado dispendido aos imigrantes. Vale dizer, ainda, que a mídia, concomitantemente, também joga na direção contrária: ao mesmo tempo em que é veículo para propaganda positiva de determinados países, também exacerba o preconceito e a contrariedade à presença do imigrante. Ao noticiar fluxos de pessoas como “crise migratória” e inferir uma conotação negativa aos estrangeiros, os tratando como potenciais perigos para as sociedades locais em termos de aspectos como mercado de trabalho, terrorismo e apropriação cultural, por exemplo, a mídia desperta e acentua xenofobia e espalha a aversão geral à migração.

Em resumo, se pode dizer que a realidade contemporânea, globalizada, se alterou bastante desde à criação do Estado Moderno westfaliano. Por isso,

Given the asymmetries of power, diversity of interests, and the weakness of institutionalizing mechanisms in the international system, it would be more productive to stop thinking of the Westphalian model as some ideal or historical reality and to treat it as a reference point or convention that is useful in some circumstances but not others. (KRASNER, 1995, p. 37)²⁶.

²⁶ “Dadas as assimetrias de poder, a diversidade de interesses e a fraqueza dos mecanismos de institucionalização no sistema internacional, seria mais produtivo parar de pensar no modelo westfaliano como uma realidade ideal ou histórica e tratá-lo como um ponto de referência ou convenção que é útil em algumas circunstâncias, mas não em outras.”. (Tradução nossa).

5 CONCLUSÃO

O que se pretendeu demonstrar com este trabalho, sem a intenção de esgotar o tema, foi a importância de pousarmos nosso olhar e debater amplamente as migrações internacionais atuais e o seu impacto no conceito de Estado vestefaliano. A análise do impacto desses movimentos para o Estado vestefaliano, bem como para o tratamento dispensado aos imigrantes que, muitas vezes, se encontram em situação de vulnerabilidade são fundamentais. Nesse sentido, contemporaneamente, observamos a dualidade da opinião do público e dos gestores de Estado, posto que as opiniões vão desde o estímulo e apoio aos fluxos migratórios, à contrariedade e negligência para com os estrangeiros. Com argumentos sofisticados, representantes da política, da comunicação social e de entidades da sociedade civil dizem, não raro, que o ato de migrar tornou-se um delito. Este modo de pensar é inconcebível na sociedade atual, marcada pela globalização, pela integração, pela plurinacionalidade, pela abertura e pelas trocas. Ademais de admitirmos a porosidade do conceito de Estado vestefaliano, atentando para suas limitações, também se faz urgente o debate amplo sobre as questões referentes à migração internacional, neste contexto marcado por políticas de Estado que não contemplam o direito de migrar como um direito humano e onde preconceito, discriminação e xenofobia se tornam cada vez mais fortes, impedindo a efetivação e implementação de ações que busquem o tratamento humano e igualitário entre todas as pessoas.

Em geral, as teorias mais estudadas em Relações Internacionais (Neorrealismo, Neoinstitucionalismo, Construtivismo e a Escola Inglesa) não oferecem explicações que guiem o entendimento do padrão de fraqueza e de persistência que tem caracterizado o modelo vestefaliano como ele, de fato, funciona. As abstrações conceituais parecem estar deslocadas da realidade contemporânea e, por isso, consideramos relevante analisar de que forma o Estado vestefaliano está sofrendo alterações no seu conceito de soberania pelos processos migratórios, principalmente por acreditarmos que

No concept or analytical framework is ever complete, or entirely adequate for all situations or phenomena. Future research on the concepts of state, sovereignty, and territoriality, like research of the past, will be driven by the dialectical interplay between events and theoretical efforts to interpret, comprehend, and understand them. (BIERSTEKER, 2013, p. 267)²⁷.

²⁷ “Nenhum conceito ou quadro analítico é sempre completo, ou totalmente adequado para todas as situações ou fenômenos. A pesquisa futura sobre os conceitos de Estado, soberania e territorialidade, como a pesquisa do passado, será conduzida pela interação dialética entre eventos e esforços teóricos para interpretá-los, compreendê-los e entendê-los.”. (Tradução nossa).

Assim sendo, o esforço de pesquisa e interpretação do conceito de Estado e de suas características definidoras deve ser contínuo, pois esta é a instituição mais relevante do sistema internacional desde há muito, e parece o seguir sendo na atualidade. Compreender as mudanças que o Estado enfrenta em sua soberania é o mesmo que admitir sua permanência, enaltecer sua relevância e perceber seu alargamento. Desse modo, podemos afirmar que o modelo vestefaliano não se mostra como detentor de um equilíbrio estável: os atores frequentemente tiveram o incentivo e o poder para se desviar dele; também, não se mostra como gerador uma gramática generativa, produzindo entidades individuais -Estados- que repliquem e reforcem um modelo geral. Por fim, as regras do modelo vestefaliano não são regras constitutivas que, se alteradas, alteram o jogo em si, gerando um novo jogo -ou aqui, uma nova organização para o sistema internacional-. Logo, a porosidade do Estado vestefaliano não indica necessariamente que uma nova ordem está a surgir, mas sim que em seu âmbito comporta mudanças importantes de significado, alargamento conceitual, ajuste prático diante da realidade contemporânea e resiliência (KRASNER, 1995). Nesse contexto, no qual se admite a maleabilidade do conceito de soberania dos Estados, mas de forma alguma se coloca a superação deste modelo de organização política e institucional, podemos posicionar as migrações internacionais como um dos fenômenos que nos possibilita enxergar a necessidade e a tendência de alteração e alargamento do significado de soberania para um Estado na contemporaneidade. Depreende-se disso que os principais atributos constitutivos da soberania (territorialidade e autonomia), parecem ser influenciados diretamente pelas migrações internacionais e indiretamente pelos temas debatidos em torno delas. Desse modo, quando um grupo de imigrantes se coloca às margens de um Estado, vivendo informalmente dentro dele ou em suas zonas de fronteira, independente da anuência deste Estado em reconhecê-los e protegê-los, essas pessoas desafiam o controle do Estado sobre suas fronteiras, seu mercado de trabalho interno, etc. Também, um Estado, ao admitir legislações, recomendações, convenções e tratados internacionais em temas de Direitos Humanos, trazendo regras e diretrizes de fora para dentro de seu Estado, reconhecendo os direitos migratórios dentro do escopo dos Direitos Humanos, tem sua autonomia e capacidade de decisão, em algum grau, diminuída; sofrendo interferência de agentes alheios aos formadores de políticas e tomadores de decisão estatais.

As instituições provêm aos seus membros esquemas classificatórios que reforçam determinados tipos de ação e desencorajam outros, de modo que os padrões mais institucionalizados podem acabar sendo tomados como certezas ou senso-comum. Em relação a esses padrões, os atores envolvidos podem não ver uma alternativa de comportamento ao

padrão ou àquela instituição; ou ainda, reconhecer que há alternativas, mas não saberem ou serem capazes de alterar dado padrão. Assim sendo, o Estado Vestefaliano aparece como a manifestação de uma sociedade internacional em que a compreensão intersubjetiva compartilhada de estadistas reforça estruturas de autoridade baseadas em territorialidade e autonomia; ou seja, baseada em Estados soberanos, vestefalianos. Nesse sentido, os Estados se autossustentam; o senso comum tende a se autossustentar (KRASNER, 1995).

A persistência do modelo vestefaliano, no entanto, não significa de nenhuma forma sua incapacidade de alteração e da devida adequação às demandas contemporâneas. O que vemos ocorrer é justamente o oposto. Os Estados, por meio da assinatura de contratos, da presença em convenções, do engajamento em diretrizes, da participação em ONGs e Organizações Internacionais comprometem sua autonomia -e, conseqüentemente, sua soberania- em algum grau, de modo a relativizar essa característica, remodelando-a conforme solicitam os desafios propostos a eles. Nesse sentido, vimos que as migrações internacionais aparecem como um fator propulsor para o alargamento de significado da soberania estatal na atualidade. Os Estados, ao verem o fluxo migratório diante de suas fronteiras e dentro de seu território, acabam tendo de lidar com os migrantes nos variados aspectos que os envolvem, tais quais Direitos Humanos, mercado de trabalho, cidadania, choque cultural, entre outros.

Dessa forma, os Estados atuam de modo a adequar sua soberania, relativizando princípios de autonomia e territorialidade sempre que necessário. Logo, ocorrem situações em que um Estado admite valores internacionalizados, trazendo-os para o âmbito da legislação nacional, participa de convenções sobre Direitos Humanos dos migrantes, internaliza regras colocadas por organismos internacionais e pela sociedade global, celebra acordos de integração regional, admite o fluxo de pessoas entre fronteiras, etc. Ademais, vale ressaltar o fato parecer haver uma conexão entre a adequação do modelo vestefaliano e a obtenção da paz, pois toda vez que há um princípio mais valoroso a ser respeitado, a flexibilização do modelo vestefaliano é o que torna viável a manutenção do sistema de Estados tal qual o conhecemos modernamente, como demonstram os tratados de paz de Utrecht, Vestefália, Viena, Helsinki, de Lisboa,²⁸ em relação à União Europeia, entre outros. Ainda nesse sentido, a História vem mostrando que ocorrem muitas situações de um princípio competindo com o modelo vestefaliano que, finalmente, o faz ceder um pouco, de modo que o modelo tem de se

²⁸ O Tratado de Lisboa (2007) criou um Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança, apresentando uma posição unida sobre as políticas da EU; também fez com que a Carta da União em matéria de Direitos Humanos -a Carta dos Direitos Fundamentais- se tornasse juridicamente vinculativa.

adaptar ou suavizar-se em prol da manutenção última do Estado, ainda que alterado em sua soberania. Como aponta Krasner,

Explicitly recognizing that different principles ought to vary with the capacity and behavior of states would not only make normative discourse more consistent with empirical reality, it would also contribute to the more imaginative construction of institutional forms—forms that compromise Westphalia could create a more stable and peaceful international system. (KRASNER, 1995. p. 38)²⁹.

Ainda nesse contexto, podemos tomar como exemplo a Europa -região berço do Estado Vestefaliano-, que conta com a presença daqueles Estados considerados os mais bem definidos, mas que, na contemporaneidade acaba demonstrando uma certa confusão de caracterização de seus Estados. Isso porque, aquilo que é único a um Estado, e o que é da comunidade formada por eles (União Europeia), cada vez mais se confunde e se entrelaça. Assim sendo, ainda que não haja um consenso sobre uma forma para o Estado atual, se começa a discutir possibilidades de um Estado mundial. Devemos destacar, ainda, que na criação do bloco, a perseguição da paz e principalmente a inclusão da Alemanha em um concerto de Estados era uma preocupação de segurança pós II Guerra Mundial. Por esse motivo é que se concebeu a possibilidade de comprometer o modelo vestefaliano de autoridade e territorialidade: inicialmente pela preocupação da segurança. De modo análogo, o respeito aos Direitos Humanos e a preocupação com a segurança interna frente a atos terroristas, por exemplo, podem ser motivos determinantes para um maior engajamento internacional nos assuntos de migração, com convergência de políticas e práticas aceitáveis e, conseqüentemente, o comprometimento do modelo vestefaliano dos Estados envolvidos. Comprometer Vestefália, regular e internalizar preceitos internacionalizados são modos de manter o sistema de Estados funcional frente aos desafios da contemporaneidade. A União Europeia é um exemplo bastante elucidativo de como Estados podem abdicar do balanceamento de poder e reger seus relacionamentos através de normas de direito comunitário, ademais de estabelecerem laços culturais, valores e regras comuns, através da adaptação normativa.

Apresentadas variadas considerações que estabelecem a existência do Estado vestefaliano furtando-se ao seu próprio modelo, é mais válido considerar Vestefália como um ponto de referência, ou uma convenção, e não como uma regularidade empírica absoluta. O

²⁹ “Reconhecer explicitamente que os diferentes princípios devem variar com a capacidade e o comportamento dos Estados não só tornaria o discurso normativo mais consistente com a realidade empírica, mas também contribuiria para a construção mais imaginativa das formas institucionais - as formas que comprometem Vestefália poderiam criar uma estrutura mais estável e um sistema internacional pacífico.”. (Tradução nossa).

Estado vestefaliano segue existindo, com menor ou maior adequação exigida por determinadas situações, mas sem que tenha a pretensão de se apresentar como uma instituição dura e bem definida, pois nunca o fora, e não parece se encaminhar para tal. Relativizar a soberania aparece, em diversas vezes, como uma opção disponível aos governantes pelo fato de não haver uma autoridade superior que dite quais as opções políticas possíveis aos governantes. Agregado a isso, também é bastante difícil estabelecer uma gama de princípios que seja capaz de ser embutida no sistema internacional e que, a partir de sua internacionalização, marginalize alternativas políticas aos Estados. Em geral, os tipos de mecanismos para a institucionalização desses princípios não estão disponíveis como estão, por exemplo, a nível nacional. Logo, ainda que observemos a florescência de valores internacionalizados e práticas compartilhadas em matéria de Direitos Humanos, por exemplo, ainda necessitamos da anuência do Estado para torná-las realidade.

Tendo explorado a ideia de que é necessário analisar as mudanças do Estado vestefaliano da contemporaneidade, principalmente considerando os desafios impostos a ele pelas migrações internacionais, espera-se motivar novos estudos nesse sentido. Investigações futuras sobre possíveis modificações substanciais no conceito de Estado vestefaliano, e previsões acerca de nova caracterização para aspectos como soberania, cidadania global, valores, princípios e legislações internacionalizadas podem emanar desta monografia. De modo semelhante, pode-se motivar, por meio deste trabalho, o estudo de possíveis instituições alternativas aos Estados e um sistema internacional baseado, primordialmente, nestes.

REFERÊNCIAS

BIERSTEKER, Thomas J. State, Sovereignty, and Territory. In: CARLSNAES, Walter; RISSE, Thomas; SIMMONS, Beth A. (Ed.). **Handbook of International Relations**. 2. ed. Londres: Sage, 2013. Cap. 10.

BRITO, Fausto. Ensaio sobre as migrações internacionais no desenvolvimento do capitalismo. **Revista Brasileira de Estudos Populacionais de Campinas**. v. 12. p. 21-34. Campinas, 1995.

CEPAL/BID/OIM/FNUAP. In: **Simposio sobre Migración Internacional em las Américas**, San José, Costa Rica, 2001. 540 p.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS - CIDH. **Jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos: Migração, Refúgio e Apátridas, 2014**. Parecer Consultivo 18/03. Secretaria Nacional de Justiça, Comissão de Anistia, Corte Interamericana de Direitos Humanos. Tradução da Corte Interamericana de Direitos Humanos. Brasília: Ministério da Justiça.

COSTA, M. M. M.; REUSCH, P. T. Migrações internacionais (Soberania, Direitos Humanos e Cidadania). **Passagens: Revista Internacional de História Política e Cultura Jurídica**, [s.l.], v. 8, n. 2, p.275-292, 28 maio 2016.

DALARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do Estado**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1998. 110 p.

FIORI, José Luís. O poder global e a nova geopolítica das nações. **Crítica y Emancipación**, (2): 157-183, primeiro semestre, 2009.

HABERMAS, Jürgen. **A inclusão do outro: estudos de teoria política**. São Paulo: Loyola, 2002. 387 p. Tradução de: George Sperber e Paulo Astor Soethe.

HOLLIFIELD, F. James. The Emerging Migration State. **The International Migration Review**. Vol. 38, No. 3, Conceptual and Methodological Developments in the Study of International Migration. Center for Migration Studies of New York. p. 885-912. 2004.

KRASNER, Stephan D.. Compromising Westphalia. **International Security**, Cambridge, Ma, v. 20, n. 3, p.115-151, 1996. Trimestral. Disponível em: <<https://muse.jhu.edu/article/447418/summary>>. Acesso em: 05 jun. 2017.

LAHAV, Gallya; LAVENEX, Sandra. International Migration. In: CARLSNAES, Walter; RISSE, Thomas; SIMMONS, Beth A. (Ed.). **Handbook of International Relations**. 2. ed. Londres: Sage, 2013. Cap. 17. p. 746-774.

MARTINE, George. **A globalização inacabada: migrações internacionais e pobreza no século 21**. São Paulo Perspec. [online]. 2005, vol.19, n.3, pp.3-22. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392005000300001&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 22 nov. 2016.

MELLO, Valérie de Campos. Globalização, regionalismo e ordem internacional. **Rev. bras. polít. int.**, Brasília, v. 42, n. 1, p. 157-181, June 1999. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73291999000100007&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: out. 2016.

MIALHE, Jorge Luís. Relações internacionais e Direito internacional numa sociedade globalizada: breves anotações. **Verba Juris: Anuário da Pós-Graduação em Direito**, João Pessoa, v. 7, n. 7, p.205-240, jan. 2008. Anual. Disponível em: <<http://periodicos.ufpb.br/ojs2/index.php/vj/article/view/14888/8447>>. Acesso em: 25 nov. 2016.

PATARRA, Neide Lopes. Migrações internacionais: teorias, políticas e movimentos sociais. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 20, n. 57, p.7-24, out. 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ea/v20n57/a02v2057.pdf>>. Acesso em: 27 out. 2016.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU. **Declaração Universal dos Direitos Humanos 1948**. Paris: ONU, 1948. Disponível em:

<http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/por.pdf>. Acesso em: 22 jun. 2017.

THE WORLD CONFERENCE AGAINST RACISM, RACIAL DISCRIMINATION, XENOPHOBIA AND RELATED INTOLERANCE, 1., 2002, Durban. **International migration, racism, discrimination and xenophobia...** Durban: ONU, IOM e OHCHR, 2001. Disponível em: <http://www.un.org/WCAR/durban.pdf>. Acesso em: 12 dez. 2017.

REIS, Rossana Rocha. Soberania, Direitos Humanos e Migrações Internacionais. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 19, n. 55, p.149-163, jun. 2004. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v19n55/a09v1955.pdf>>. Acesso em: 08 out. 2017.

MILESI, Rosita. **Refugiados e Migrações Forçadas: Uma reflexão aos 20 anos da Declaração de Cartagena**. 2005. Desenvolvido por IMDH (Instituto de Migrações e Direitos Humanos). Disponível em: <<http://www.migrante.org.br/index.php/refugiados-as2/153-refugiados-e-migracoes-forçadas-uma-reflexao-aos-20-anos-da-declaracao-de-cartagena>>. Acesso em: 14 nov. 2017.

OSORIO, Luiz Felipe Brandão. Soberania estatal e o direito do migrante internacional: antinomia irresolúvel?. In: **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XVI, n. 118, nov. 2013. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php/%3Fn_link%3Drevista_artigos_leitura%26artigo_id%3D12425?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=13776&revista_caderno=16>. Acesso em: 02 dez. 2017.

VIEIRA, Liszt. **Os argonautas da cidadania: a sociedade civil na globalização**. Rio de Janeiro e São Paulo: Record, 2001. 403 p.

REUTERS, Eric Vidal. **Como a idade, educação e classe influenciaram os resultados**. 2016. Desenvolvido por Diário de Notícias, Lisboa, 1864. Disponível em: <<https://www.dn.pt/mundo/interior/brexit-como-a-idade-educacao-e-classe-influenciaram-os-resultados-5246886.html>>. Acesso em: 12 dez. 2017.