



Dossiê: “Migrações forçadas”

OS DESAFIOS DE PROTEÇÃO AOS REFUGIADOS E MIGRANTES FORÇADOS NO MARCO DE CARTAGENA + 30

*Liliana Lyra Jubilut**
*André de Lima Madureira***

Em dezembro de 2014, o Brasil sediará o encontro denominado Cartagena + 30 em comemoração ao trigésimo aniversário da Declaração de Cartagena sobre Refugiados de 1984. Terceiro encontro regional do processo latino-americano de construção de um regime de proteção a refugiados e migrantes forçados, Cartagena + 30 possui a tarefa de manter o desenvolvimento da proteção a essas pessoas na região. Para tanto, espera-se que a Declaração e Plano de Ação do Brasil – documento que resultará do encontro – seja capaz não apenas de lidar com os atuais desafios de proteção aos refugiados, mas ainda responder às necessidades de apátridas, deslocados internos e outros migrantes forçados. Este artigo descreverá os principais desafios à proteção dos refugiados e migrantes forçados, tentando apontar quais os itinerários para avanços protetivos a partir de Cartagena + 30.

Palavras-Chave: refugiados, migrantes forçados, América Latina, Declaração de Cartagena, Cartagena + 30.

* Pesquisadora e professora da Universidade Católica de Santos. Santos/Brasil.

** Mestrando em Direito Internacional pela Universidade Católica de Santos. São Paulo/Brasil.

Introdução

A migração forçada é um fenômeno que afeta um número cada vez maior de pessoas. Apesar de não haver dados numéricos consolidados e sistematizados estima-se que existam 51,2 milhões de pessoas deslocadas em função de violência e/ou perseguição¹, e sabe-se que a estimativa da Universidade das Nações Unidas de 50 milhões de deslocados ambientais até 2010² já foi confirmada³. Mas, apesar desses números verifica-se na prática a inexistência de regimes jurídicos estabelecidos para assegurar proteção integral a grande parte dessas pessoas.

Ademais, o aumento do número de pessoas desprotegidas pode levar a pressões nos regimes existentes, como o do Direito Internacional dos Refugiados, dificultando a proteção ou, em alguns casos, ensejando uma proteção mais vulnerável do que a que legalmente deveria ser concedida. Esses desafios, atualmente, precisam servir de contexto para qualquer exercício de análise e avanço protetivo.

É nesse cenário que, em 2014, ocorre o processo de Cartagena + 30, dando sequência aos processos revisionais da Declaração de Cartagena sobre Refugiados de 1984 na América Latina e propondo uma agenda de proteção para os próximos 10 anos.

É nesse sentido, e pretendendo contribuir com tal processo, que este artigo descreverá os principais desafios à proteção dos refugiados e migrantes forçados, tentando apontar quais os itinerários para avanços protetivos a partir de Cartagena + 30.

1. Desafios atuais de proteção aos refugiados e migrantes forçados

Como visto, existe um número significativo de pessoas que se encontram em situação de migração forçada e que precisam de proteção internacional. Contudo, verifica-se que, na prática, o único regime de proteção efetivamente existente atualmente é o do Direito Internacional dos Refugiados⁴. Isso significa

¹ UNHCR. *Global Trends 2013*, p. 2.

² UNU - EHS. *As Ranks of "Environmental refugees" swell worldwide, calls grow for better definition, recognition, support*. World day for disaster reduction (press release).

³ Tal fato é comprovado, por exemplo, pelo dado da Cruz Vermelha de que em 2008 já havia 51,1 milhões de deslocados ambientais internos, ou seja que a estimativa da ONU estava já superada mesmo sem se contar os deslocamentos internacionais. Cf. INTERNATIONAL FEDERATION OF THE RED CROSS AND RED CRESCENT. *World Disasters Report*, 2012. As estimativas para 2050 variam de 25 milhões a 1 bilhão de deslocados ambientais, com o número mais utilizado sendo o de 200 milhões. Cf. LACZKO, Frank; AGHAZARM, Christine (eds.). *Migration, Environment and Climate Change: Assessing the Evidence*.

⁴ Cf., por exemplo, JUBILUT, Liliána L.; APOLINÁRIO, Sílvia Menicucci O. S. A necessidade de proteção internacional no âmbito da migração, p. 275- 294.

que, ou a proteção ocorre pela inserção do solicitante como refugiado, ou a mesma depende exclusivamente da vontade política de cada Estado.

Sendo o Direito Internacional dos Refugiados a única forma de proteção obrigatória no cenário atual, é preciso verificar se o mesmo permite a proteção de todos os migrantes forçados. E nesse sentido, constata-se que há desafios tanto relativos aos limites da própria definição de refugiado quanto aos novos fluxos migratórios existentes.

1.1. Limites da definição internacional de refugiado

O Direito Internacional dos Refugiados, que surgiu no decorrer do século XX, é uma vertente do Direito Internacional de Proteção da Pessoa Humana que tem por objetivo elaborar e implementar mecanismos de proteção às pessoas deslocadas em função de bem-fundado temor de perseguição⁵ e, assim, efetivar o direito de asilo⁶. Foi em virtude da Primeira Guerra Mundial e da Revolução Russa que a comunidade internacional atentou-se ao tema dos refugiados⁷, uma vez que o instituto do asilo que permitia a proteção até então, e sobretudo em função de sua discricionariedade, passou a não ser suficiente para proteger tais pessoas⁸.

Ao longo da primeira metade do século XX⁹, algumas entidades foram criadas e alguns tratados históricos foram elaborados para sistematizar e internacionalizar o instituto do refúgio¹⁰, mas foi com (i) o término da Segunda Guerra Mundial, (ii) o advento da Organização das Nações Unidas (ONU) e, precipuamente, (iii) o estabelecimento do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR)¹¹, que se avançou internacionalmente na proteção, sobretudo com a elaboração da Convenção Relativa ao Status dos Refugiados de 1951 (Convenção de 51), que conceituou de modo universal o instituto do refúgio ainda que com base em seu contexto histórico.

⁵ Cf. JUBILUT, Liliana Lyra. *O Direito Internacional dos Refugiados e sua aplicação no ordenamento jurídico brasileiro*.

⁶ *Ibidem*, p. 36.

⁷ Conforme informa Eric Hobsbawm, a Primeira Guerra Mundial e a Revolução Russa geraram entre 4 e 5 milhões de refugiados, enquanto a Segunda Guerra Mundial totalizou 40,5 milhões, a descolonização da Índia 15 milhões e a Guerra da Coreia motivou o deslocamento interno de 5 milhões de pessoas. Cf. HOBBSAWM, Eric. *Era dos Extremos - o breve século XX: 1914-1991*, p. 57 e 58.

⁸ JUBILUT, *op. cit.*, p. 38 e 44.

⁹ Para um resumo histórico do Direito Internacional dos Refugiados até logo após a Segunda Guerra Mundial, FISCHER DE ANDRADE, José Henrique. *Direito Internacional dos Refugiados - Evolução Histórica (1921-1952)*.

¹⁰ Cf. JUBILUT, *op. cit.*, p. 49 e ss.

¹¹ ONU. Assembleia Geral. Resolução 428 (V) de 1950.

A partir da definição universal é considerado refugiado o indivíduo que tenha bem-fundado temor de perseguição em virtude de sua raça, religião, nacionalidade, opinião política ou pertencimento a certo grupo social, que esteja fora de seu território de origem (extraterritorialidade)¹², que necessite de proteção internacional (ou seja, que não se enquadre nas cláusulas de cessação também definidas pela Convenção de 51¹³, e que não conte com outras formas de proteção internacional)¹⁴, e que mereça a proteção internacional (isto é, que não venha a ser incluído nas cláusulas de exclusão definidas pela Convenção de 51¹⁵).

A Convenção de 51 ainda traz uma limitação temporal – entendendo que, para ser refugiado, o bem-fundado temor deve ter ocorrido antes de 1º de janeiro de 1951¹⁶ – e uma limitação geográfica – entendendo que o sistema se aplica exclusivamente a pessoas que tenham vivenciado o bem-fundado temor na Europa¹⁷, a que os Estados signatários poderiam aceder ou não¹⁸.

É importante mencionar que tais limitações foram removidas dezesseis anos mais tarde pela comunidade internacional em função do estabelecimento do Protocolo sobre o *Status* de Refugiado de 1967 (Protocolo de 67)¹⁹. Assim, a proteção aos refugiados passa de fato a ser universal, e as pessoas com bem-fundado temor de perseguição, a partir de então, podem contar com a proteção da sociedade internacional por meio do instituto do refúgio, sem limites temporais ou geográficos.

Todavia, verifica-se que o conceito delimitado no início da segunda metade do século passado apresenta-se limitado, tendo em vista os atuais desafios de proteção aos refugiados. Os limites principais da definição são três.

O primeiro aspecto a ser considerado é a falta de definição legal de um dos elementos chaves do conceito de refugiado: a “perseguição”²⁰.

Ainda que o ACNUR estabeleça em seu “Manual de Procedimentos e Critérios a Aplicar para Determinar a Condição de Refugiado – de acordo com a Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967 relativos ao Estatuto dos Refugiados”, de 1979, que perseguição é qualquer ameaça à vida ou liberdade, devendo ser

¹² Convenção de 51, artigo 1º, § 1º, c.

¹³ As cláusulas de cessação do *status* de refugiado encontram-se no artigo 1º, § 3º, da Convenção de 51.

¹⁴ Convenção de 51, artigo 1º, § 1º, d e 1º, § 4º.

¹⁵ As cláusulas de exclusão do *status* de refugiado encontram-se no artigo 1º, § 6º, da Convenção de 51.

¹⁶ Convenção de 51, artigo 1º, § 1º, c.

¹⁷ Convenção de 51, artigo 1º, § 2º, a.

¹⁸ Convenção de 51, artigo 1º, § 2º, b.

¹⁹ Protocolo de 1967, artigo 1º, § 2º.

²⁰ Cf. JUBILUT, *op. cit.*, p. 45-46.

verificada por critérios objetivos e subjetivos²¹, verifica-se que (i) ocorre que tal definição é muito ampla e de difícil delimitação prática e (ii) a mesma decorre de um instrumento sem força jurídica vinculante. Ou seja, nota-se que não há definição legal do elemento basilar do conceito de refugiado.

O segundo limite deriva do fato de que se observa que o conceito tradicional de refugiado em sua listagem categórica de motivos que ensejam o bem-fundado temor de perseguição que garante o *status* de refugiado, não leva em consideração algumas situações correntes de deslocamento forçado. Exemplos disso são (i) a ausência de menção aos direitos econômicos, sociais e culturais, para efeitos de determinação da condição de refugiado²², no que se enquadraria o exercício de uma determinada profissão ou atividade, por exemplo; ou (ii) as questões de gênero – tanto de violência de gênero quanto de identidade de gênero – como motivos de perseguição e que limita a proteção de mulheres e homossexuais.

Já o terceiro limite deriva da falta de uma maior integração entre a definição de refugiado e os demais os direitos humanos. Nesse aspecto, verifica-se que existe menção à aproximação entre as duas vertentes²³, mas que, na prática, na definição de refugiados tal interação é pouco considerada. Exemplo disso seria a possível aproximação com a temática ambiental já que o meio ambiente sadio é um direito humano²⁴.

De fato ocorreram atualizações ao conceito trazido pela Convenção de 51 e pelo Protocolo de 67, mas sempre em âmbito regional. Em 1969, diante de um contexto de recrudescimento de conflitos civis em virtude dos processos de descolonização pelos quais passava o continente africano, a Organização da Unidade Africana (atual União Africana) iniciou o debate de ampliação da definição de refugiado. Já em 1984 esse debate concretizou-se na América Latina. Diante do aumento de refugiados na região por conta da eclosão de diversos regimes ditatoriais, foi realizado um Colóquio Internacional na Colômbia que culminou com a elaboração da Declaração de Cartagena²⁵ e a consequente ampliação do conceito de refugiado, que passou a contar com a

²¹ *Ibidem*.

²² JUBILUT, Liliana Lyra; APOLINÁRIO, Sílvia Menicucci de O. S. O Direito Internacional dos Refugiados e seu Contexto Atual na América Latina, p. 359.

²³ Convenção de 51, 1º parágrafo preambular.

²⁴ Cf., por exemplo, a Declaração de Estocolmo sobre o Ambiente Humano e, no âmbito americano, o Protocolo de San Salvador (artigo 11). Disponíveis em: <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Meio-Ambiente/declaracao-de-estocolmo-sobre-o-ambiente-humano.html>> e <http://www.cidh.oas.org/Basicos/Portugues/e.Protocolo_de_San_Salvador.htm>.

²⁵ A Declaração de Cartagena e a ampliação do conceito de refugiado serão estudadas com mais detalhes no terceiro capítulo deste artigo.

grave e generalizada violação de direitos humanos como um de seus elementos caracterizadores.

Tais inovações não alteram o conceito internacional de refugiados, o que, por um lado gera discrepâncias no reconhecimento e aplicação do Direito Internacional dos Refugiados, mas que por outro lado, permite a ampliação da proteção ainda que apenas regionalmente. Deixando-se de lado a questão da homogeneidade universal do Direito Internacional dos Refugiados – que é em si um problema a ser analisado – e focando-se nos avanços regionais é preciso verificar se os mesmos, sobretudo os da América Latina que são o objeto desse texto, são suficientes para a proteção dos migrantes forçados que se deslocam nos atuais fluxos migratórios.

1.2. Novos fluxos de migrantes forçados

Como se sabe, a migração é fenômeno antigo que acompanha toda a história da humanidade. Inicialmente dotada de maior liberdade, com o advento dos Estados-nação, delimitados territorialmente e dotados de soberania sobre a entrada e circulação dentro de seus territórios, passou a contar com limites²⁶.

Por outro lado, e entendendo-se a migração a partir de uma lógica de atração e repulsão²⁷, verifica-se contemporaneamente o aumento do número dos fatores de repulsão de pessoas e, conseqüentemente, de migrantes forçados a se deslocar.

Combinando-se esses dois fatores tem-se um cenário em que a migração regular encontra-se limitada, enquanto o número de pessoas forçosamente deslocadas cresce, resultando em uma equação de difícil solução. Isso se agrava caso se leve em consideração as lacunas legais de proteção a essas pessoas, pois, como já mencionado, a única forma de proteção obrigatória a migrantes forçados encontra-se no Direito Internacional dos Refugiados, que possui categorias limitadas de inclusão.

Dentre os migrantes forçados que precisam ser destacados enquanto “novos fluxos”²⁸ encontram-se os deslocados internos, os deslocados ambientais e as pessoas que precisam de proteção humanitária, como as vítimas de tráfico de pessoas.

Os deslocados internos passaram a integrar a agenda internacional na década de 1990. Definidos como “as pessoas ou grupos de pessoas que se

²⁶ JAROCHINSKI SILVA, João Carlos. Uma análise sobre os fluxos migratórios mistos, p. 201.

²⁷ GLOVER, Stephen; GOTT, Ceri et alii. *Migration: an Economic and Social Analysis*. The Research, Development and Statistics Directorate.

²⁸ É importante destacar que os apátridas são um grupo de seres humanos que também precisam de proteção internacional e que, em geral, são protegidos a partir de ações do ACNUR. Mas como sua origem é remota, não se fez sua inclusão no grupo de “novos fluxos”.

viram forçadas ou obrigadas a escapar ou fugir de seu lar ou de seu lugar de residência habitual, especialmente em função ou para evitar os efeitos de um conflito armado, de situações de violência generalizada, de violações de direitos humanos ou de catástrofes naturais ou provocadas pelo ser humano, e que não tenham cruzado uma fronteira estatal internacionalmente reconhecida²⁹, encontram-se protegidos pelos Princípios Orientadores dos Deslocados Internos³⁰, que, contudo, é uma norma de *soft law*, ou seja, com menor força jurídica.

Os deslocados ambientais, entendidos como “pessoas que foram forçadas a deixar seu *habitat* natural, temporária ou permanentemente, em razão de uma determinada ruptura ambiental (natural ou ocasionada pelo homem), que ameaçou sua existência ou afetou seriamente sua qualidade de vida”³¹, cada vez mais presentes em função das mudanças climáticas e dos desastres naturais³², muitas vezes provocados pela ação humana, não são protegidos pelo instituto do refúgio.

Também não se encontram protegidos pelo refúgio, muitas vezes, as vítimas de tráfico, que contam cada vez mais com normas protetivas interna e internacionalmente, mas seguem amiúde com dificuldade para garantir formas de permanecer em um país que não seja o seu ou o da origem do tráfico.

Tratados de forma isolada (em cada grupo) ou coletivamente (todos os grupos combinados), verifica-se que há parcela significativa de migrantes forçados que não contam com proteção internacional obrigatória, o que impõe um desafio à sua proteção e a dos refugiados no atual cenário internacional.

2. Necessidade de estratégias de solução

O desafio de proteção aos migrantes forçados não protegidos pelo Direito Internacional dos Refugiados impacta não somente sua própria proteção como também a dos refugiados e solicitantes de refúgio. Isso porque, em sendo a única forma obrigatória de proteção em caso de migração forçada, o instituto do refúgio passa a ser acionado em situações em que, pelos seus limites conceituais, não seria possível aplicá-lo.

²⁹ Cf. anexo do representante do Secretário Geral da ONU sobre Deslocados Internos (E/CN.4/1998/53/Add.2 de 11.02.1998).

³⁰ Cf. E/CN.4/1998/53/Add.2 de 11.02.1998 da ONU. Disponível em: <<http://www.ohchr.org/Documents/Issues/IDPersons/GPPortuguese.pdf>>.

³¹ EL-HINNAWI, Essam. *Environmental Refugees*.

³² Sobre essa temática cf. RAMOS, Erika Pires. *Refugiados Ambientais: em busca de reconhecimento pelo Direito Internacional*.

Nessa situação verifica-se uma minimização da proteção decorrente, sobretudo, do aumento do número de pedidos e da manutenção das mesmas estruturas protetivas, o que ainda é mais agravado em contextos de fluxos migratórios mistos, em que pessoas com várias necessidades protetivas compõem levias migratórias comuns³³.

Nesse sentido é preciso avançar em novas soluções para que todos os refugiados e migrantes forçados consigam usufruir da proteção que necessitam.

A falta de vontade política para o estabelecimento de mecanismos de compartilhamento de responsabilidade pelos migrantes forçados³⁴ é um dos principais motivos para a ausência de avanços na construção de novas formas de proteção que respondam aos desafios protetivos aos migrantes forçados. Em face dessa dificuldade, e enquanto não se avança universalmente, “um caminho alternativo que pode levar a novos avanços é um foco no regionalismo”³⁵.

Nesse sentido, a América Latina tem se colocado na vanguarda mundial, sobretudo a partir dos avanços protetivos no contexto da Declaração de Cartagena e de seus processos revisionais.

3. Declaração de Cartagena como um processo de possível construção de proteção³⁶

3.1. Declaração de Cartagena de 1984

A eclosão de diversos regimes ditatoriais na América Latina, precipuamente na década de 1970, foi fundamental para o aparecimento de um grande número de refugiados na região, tendo em vista que tais regimes desrespeitavam sistematicamente os mecanismos e instrumentos de proteção de direitos humanos.

Assim, por conta desses contextos de instabilidade política e de graves e generalizadas violações de direitos humanos, que perduravam no início da década de 1980 principalmente na América Central, constatou-se um fluxo de refugiados estimado em torno de dois milhões de indivíduos³⁷. Por conseguinte, verificou-se a necessidade de se buscar uma resposta comum e coordenada em

³³ Sobre os fluxos mistos cf. JAROCHINSKI SILVA, *op. cit.*, p. 201-220.

³⁴ JUBILUT, Liliانا Lyra; RAMOS, Érika Pires. Regionalism: a strategy for dealing with crisis migration, p. 66.

³⁵ *Ibidem* (tradução livre).

³⁶ Cf., JUBILUT, APOLINÁRIO, O Direito Internacional..., *op. cit.*; e JUBILUT, Liliانا Lyra; APOLINÁRIO, Sílvia Menicucci de O. S.; JAROCHINSKI SILVA, João Carlos. O Potencial Transformador do Refúgio: aprofundamento da solidariedade e da limitação à soberania como legado da Declaração de Cartagena e de seus processos revisionais.

³⁷ SPINDLER, William. The Mexico Plan of Action: protecting refugees through international solidarity, p. 64.

âmbito regional para tal fluxo, sendo que, desse modo, realizou-se um colóquio acadêmico na cidade de Cartagena das Índias, na Colômbia, em 1984³⁸.

A fim de repensar a proteção internacional dos refugiados e encontrar soluções para os desafios humanitários enfrentados por essas pessoas na América Central, o simpósio acadêmico, que contou com o apoio do governo colombiano e do ACNUR, culminou com um documento chamado Declaração de Cartagena³⁹.

Adotada em novembro de 1984, a Declaração de Cartagena divide-se em quatro partes: preâmbulo, contextualização da proteção regional (com referência à Ata de Contadora para a Paz e Cooperação na América Central e a ações de implementação e melhoria da proteção internacional a partir dos padrões universais na região), conclusões e recomendações.

Ao se examinar o texto da Declaração de Cartagena, infere-se que as conclusões são os trechos mais relevantes do documento. Ao todo, a Declaração apresenta dezessete conclusões, que têm como objetivo impor avanços à proteção dos refugiados na região, inclusive modificando os padrões universais quando necessário.

Sob esse prisma, é essencial frisar a terceira conclusão⁴⁰, que apresenta a transformação mais significativa trazida pelo documento. Com efeito, a inclusão da grave e generalizada violação de direitos humanos como um motivo capaz de ensejar o reconhecimento da condição de refugiado foi a mais importante modificação conferida pela Declaração de Cartagena. Essa inclusão aumentou as possibilidades de uma pessoa ser reconhecida como refugiada, sendo influenciada pelo contexto de crise existente na América Central. Assim, conclui-se que o documento relaciona-se diretamente com o período histórico vivido pela região à época de sua elaboração.

Em relação à grave e generalizada violação de direitos humanos, é importante tecer algumas considerações.

Em primeiro lugar, inexistente uma definição legal delimitando os contornos da expressão “grave e generalizada violação de direitos humanos”. Na prática, verifica-se sua aplicação nos casos de guerras civis, regimes ditatoriais, ou em casos em que os países são incapazes de garantir a liberdade, segurança ou a vida do indivíduo⁴¹.

³⁸ Cf. JUBILUT, APOLINÁRIO, O Direito Internacional..., *op. cit.*, p. 366.

³⁹ *Ibidem*.

⁴⁰ Declaração de Cartagena – 3ª Conclusão: “[...] a definição ou o conceito de refugiado recomendável para sua utilização na região é o que, além de conter os elementos da Convenção de 1951 e do Protocolo de 1967, considere também como refugiados as pessoas que tenham fugido dos seus países porque a sua vida, segurança ou liberdade tenham sido ameaçadas pela violência generalizada, a agressão estrangeira, os conflitos internos, a violação maciça dos direitos humanos ou outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública”.

⁴¹ Cf. JUBILUT, APOLINÁRIO, O Direito Internacional... *op. cit.*, p. 367.

Em segundo lugar, contata-se que a definição regional deve ser considerada em conjunto com os critérios internacionais trazidos pela Convenção de 51 e pelo Protocolo de 67. A terceira conclusão expressamente indica que a grave e generalizada violação de direitos humanos soma-se aos elementos caracterizadores da definição universal de refugiado⁴².

Um terceiro aspecto a ser considerado diz respeito ao novo padrão de análise que a definição regional confere ao contemplar a grave e generalizada violação de direitos humanos como elemento caracterizador do *status* de refugiado. O exame de uma solicitação de refúgio não mais se baseia exclusivamente no bem-fundado temor individual de perseguição, mas também na situação objetiva do país de origem a fim de se verificar se existe uma realidade de grave e generalizada violação de direitos humanos⁴³.

Com efeito, a situação objetiva do país de origem também é relevante por ocasião da análise do temor individual de perseguição. Em outras palavras, ao se examinar o temor individual de perseguição por motivos de raça, nacionalidade, religião, opinião política e/ou pertencimento a certo grupo social, analisa-se também a realidade objetiva do país de origem a fim de se conferir credibilidade às declarações do solicitante de refúgio. Todavia, no caso da grave e generalizada violação de direitos humanos, o exame da situação objetiva do país de origem é por si só elemento caracterizador da condição de refugiado. Desse modo, qualquer indivíduo proveniente daquele país deverá ser reconhecido como refugiado, desde que não se enquadre nas cláusulas de exclusão. Assim, apresenta-se um novo padrão de análise baseado apenas na situação objetiva do país de origem⁴⁴.

A Declaração de Cartagena, além de ter ampliado o conceito tradicional de refugiado, demonstra ainda o compromisso regional com o respeito aos direitos humanos. A partir de sua elaboração, a região passa a ter não apenas uma relevante história de respeito ao instituto do asilo⁴⁵, mas também começa a buscar respostas coordenadas em âmbito regional para os refugiados. Nesse sentido, é importante destacar o surgimento de uma nova perspectiva no tocante às soluções duráveis⁴⁶ – integração local, repatriação e reassentamento⁴⁷.

⁴² Declaração de Cartagena – 3ª Conclusão: “[...]a definição ou o conceito de refugiado recomendável para sua utilização na região é o que, além de conter os elementos da Convenção de 1951 e do Protocolo de 1967, considera também [...]”.

⁴³ JUBILUT, APOLINÁRIO, JAROCHINSKI, *op. cit.*, p. 184-185.

⁴⁴ *Ibidem*.

⁴⁵ Cf. por exemplo, o Tratado de Direito Penal de Montevidéu, de 1889; a Convenção sobre Asilo, de 1928; Convenção sobre Asilo Político, de 1933; Convenção sobre Asilo Político, de 1939; Declaração dos Direitos e Deveres do Homem sobre asilo territorial, de 1948, e Convenção sobre Asilo Diplomático, de 1954.

⁴⁶ HATHAWAY, James. *The Rights of Refugees under International Law*, p. 119.

⁴⁷ JUBILUT, *op. cit.*, p. 154 e ss.

Face ao exposto, ainda que a Declaração de Cartagena não possua caráter vinculante, é considerada um relevante marco na proteção dos refugiados pois Declaração de Cartagena “estabeleceu importantes precedentes e um guia dos princípios e critérios que deveriam orientar a proteção internacional dos refugiados em nosso continente”⁴⁸, bem como “estendeu sua preocupação pela situação das pessoas que enfrentavam situações de deslocamento forçado na América Latina para além da situação específica dos refugiados”⁴⁹.

A despeito de ter sua adoção recomendada pela Organização dos Estados Americanos (OEA), a Declaração tem sua aplicação condicionada à livre decisão dos Estados. Ainda assim, os números são relevantes, tendo em vista que atualmente quinze países⁵⁰ já incorporaram na íntegra ou com algumas modificações as disposições trazidas pelo documento⁵¹.

3.2. Reflexos da Declaração de Cartagena: Avanços e Processos Revisionais

3.2.1. Avanços a partir da Declaração de Cartagena

Desde 1984, a Declaração de Cartagena influencia de modo direto a proteção dos refugiados e de outros migrantes forçados na América Latina, estabelecendo uma abordagem mais humana e humanitária. De fato, o documento promove uma visão humanística da proteção dos refugiados e demais migrantes forçados na região, considerando que não há apenas um comprometimento com os critérios internacionais e regionais de determinação da condição de refugiado⁵², mas ainda uma busca por ações que conduzem tanto à proteção complementar (para deslocados forçados e humanitários que não se encaixam na definição de refugiado) quanto à proteção integral⁵³, especialmente

⁴⁸ DEMANT, Eva. 30 años de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados. Avances y desafíos de la protección de refugiados en Latinoamérica, p. 131 (tradução livre).

⁴⁹ *Ibidem*, p. 132 (tradução livre).

⁵⁰ Argentina, Belize, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicarágua, Paraguai, Peru e Uruguai (cf. a combinação de informações disponíveis em outubro de 2013 em: <www.acnur.org/t3/que-hace/proteccion/declaracion-de-cartagena-sobre-los-refugiados/paises-que-incorporan-cartagena-en-la-legislacion-nacional/?L=gulnlxwoshxdx> e <www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=biblioteca/pdf/2541>). O Equador retirou a Declaração de seu ordenamento interno recentemente (cf. JUBILUT, Liliana L. Fora and Programmes for Refugees in Latin America, p. 245-266).

⁵¹ Para o apontamento e análise das modificações, cf. PIOVESAN, Flávia; JUBILUT, Liliana Lyra. The 1951 Convention and the Americas: Regional Developments, p. 219-220.

⁵² A maioria dos Estados americanos é parte da Convenção de 1951 e de seu Protocolo de 1967. Contudo, Cuba e Guiana não são signatários de nenhum dos documentos e os Estados Unidos e a Venezuela são apenas partes do Protocolo de 1967. Cf. dados disponíveis em: <http://treaties.un.org/pages/ViewDetailsII.aspx?&src=UNTSO&mtdsg_no=V~2&chapter=5&Temp=mt_dsg2&lang=en>

⁵³ Sobre o tema da proteção integral cf. JUBILUT, Liliana Lyra; APOLINÁRIO, Silvia Menicucci de O. S.. A população refugiada no Brasil: em busca da proteção integral, p. 9-38.

em relação à integração. Assim, constata-se o caráter inovador e encorajador da Declaração, que estabelece o chamado “espírito de Cartagena”.

Com efeito, a elaboração e adoção da Declaração de Cartagena fomentaram uma série de mudanças e ampliações no âmbito das legislações nacionais dos países da região, mudanças essas que vão ao encontro das perspectivas exigidas como resposta aos principais desafios atuais das migrações forçadas. Os Estados da América Latina, além de se ocuparem com a proteção dos refugiados, também têm garantido proteção aos direitos dos deslocados internos⁵⁴ e das vítimas de tráfico internacional de pessoas. Colômbia e Peru contemplam em seus ordenamentos internos regras de proteção aos deslocados internos⁵⁵, sendo que Brasil, Equador e Panamá, por sua vez, reconhecem como refugiadas pessoas vítimas do tráfico internacional.

Além disso, constata-se na região o estabelecimento de políticas que abrangem desde a concessão de vistos humanitários e novos meios de residências legais até a proteção a vítimas de tortura⁵⁶.

É essencial frisar também que a influência proporcionada pela Declaração de Cartagena na proteção dos refugiados e demais migrantes forçados na região extrapola as ações legislativas e práticas já concretizadas. A Declaração não se apresenta como uma ação estanque, uma vez que a discussão relacionada à proteção dos direitos humanos deve prolongar-se no tempo a fim de respeitar as mudanças sociais atuais e futuras. Ao prever mecanismos de avaliação periódica que funcionam como “fóruns de debates entre os Estados da América Latina e propiciam o aparecimento de soluções regionais inovadoras no que tange à proteção dos refugiados”⁵⁷, o documento demonstra que entende o caráter de construção social que os direitos humanos apresentam e garante que desafios futuros à sua proteção serão debatidos e respondidos no devido momento.

⁵⁴ Segundo o ACNUR, os deslocados internos “são pessoas deslocadas dentro de seu próprio país, mas que muitas vezes são erroneamente chamadas de refugiadas. Ao contrário dos refugiados, os deslocados internos não atravessaram uma fronteira internacional para encontrar segurança mas permaneceram em seu país natal, mesmo fugindo por razões semelhantes às dos refugiados (conflito armado, violência generalizada, violações de direitos humanos), legalmente os deslocados internos permanecem sob a proteção de seu próprio governo, ainda que este governo possa ser a causa da fuga”. Disponível em: <<http://www.acnur.org/t3/portugues/quem-ajudamos/deslocados-internos/>>.

⁵⁵ Os textos das legislações estão disponíveis em: <<http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/2883.pdf>> e <<http://www.acnur.org/secciones/index.php?viewCat=1055>>.

⁵⁶ Tais políticas ocorreram no México, em Honduras, no Panamá, na Costa Rica, no Brasil e na Argentina. Tais informações foram obtidas durante o Encontro Internacional sobre Proteção de Refugiados, Apátridas e Movimentos Migratórios Mistos nas Américas, que ocorreu em Brasília em novembro de 2010. O conjunto de tais práticas tem sido denominado de Proteção Humanitária Complementar, e deve se aplicar a casos não inseridos na proteção do refúgio. Sobre o tema cf., por exemplo, DICKER, Nicole. MANSFIELD, Joanna. *Filling the protection gap: current trends in complementary protection in Canada, Mexico and Australia*. UNHCR, 2012.

⁵⁷ JUBILUT, *op. cit.*, p. 105.

Com relação a esses processos revisionais, é importante destacar a Declaração de San José sobre Refugiados e Deslocados Internos de 1994, a Declaração e Plano de Ação do México de 2004 e, ainda que de modo indireto, a Declaração de Brasília de 2010^{58,59}

3.2.2. Processos Revisionais

A partir da Declaração de Cartagena, estabeleceu-se a prática de reuniões periódicas (de dez em dez anos) com a finalidade de manter atualizados a proteção dos migrantes forçados e o debate sobre o tema. Tais reuniões são denominadas de processos revisionais da Declaração de Cartagena.

Tem-se verificado como característica destes processos revisionais uma vinculação direta dos debates para o avanço da proteção com o contexto regional real que os circunda, para que este reflita diretamente na agenda a ser proposta para aquele.

Assim, é que, se a Declaração de Cartagena estava inserida no contexto dos conflitos que ocorriam na América Central na década de 1980, a sua primeira revisão teve como destaque a preocupação com os acordos de paz da América Central e com o tratamento dos migrantes pelos mesmos, sobretudo com a repatriação (ou o retorno) dos deslocados em função desses conflitos.

Com esse pano de fundo, em 1994, ocorreu o primeiro encontro revisional da Declaração de Cartagena, na cidade de San José, na Costa Rica, e o resultado foi a adoção da Declaração sobre Refugiados e Pessoas Deslocadas. Como denota o próprio título da Declaração de San José, o documento ocupou-se não somente da proteção dos refugiados, mas cuidou também da proteção dos deslocados internos, contemplando dois artigos que tratam exclusivamente desse tema. O artigo 17 dispõe sobre a necessidade de se elaborar normas básicas de proteção a esses indivíduos e, por seu turno, o artigo 18 sublinha o esforço latino-americano na busca de soluções para a realidade enfrentada por essas pessoas.

Passados dez anos da Declaração de San José, em 2004, durante a reunião comemorativa do vigésimo aniversário da Declaração de Cartagena, realizada na cidade do México, adotou-se a Declaração e o Plano de Ação do México

⁵⁸ Como será visto no item 3.2.2. a Declaração de Brasília não decorre de evento comemorativo do aniversário da Declaração de Cartagena, não sendo tecnicamente parte do processo revisional desse documento. É nesse sentido que se mencionou no resumo desse texto que já houve 2 encontros revisionais e que o encontro oficial de Cartagena + 30 será o terceiro.

⁵⁹ Disponível em: <http://www.acnur.org/t3/portugues/recursos/documentos/?tx_danpdocument_dirs_pi2%5Bdownload%5D=yes&tx_danpdocumentdirs_pi2%5Bmode%5D=1&tx_danpdocumentdirs_pi2%5Bsort%5D=doctitle:0&tx_danpdocumentdirs_pi2%5Bdownloadtyp%5D=stream&tx_danpdocumentdirs_pi2%5Buid%5D=262>.

(PAM)⁶⁰, a fim de se combater os problemas enfrentados pelos deslocados internos e refugiados na América Latina.

Antes da reunião principal ocorrida em 15 e 16 de novembro daquele ano, uma série de encontros preparatórios foi realizada em algumas cidades latino-americanas⁶¹. Nesses encontros, predominou o debate sobre a crise de refugiados na Colômbia, tendo em vista que havia cerca de 3,5 milhões de indivíduos obrigados a se deslocar em razão do conflito interno que perdura há mais de 60 anos⁶² naquele país.

O PAM foi adotado por vinte países⁶³ e possui duplo objetivo⁶⁴. Por um lado, busca aprimorar a proteção e a assistência humanitárias na região e, por outro lado, tem a finalidade de responder aos grandes fluxos de refugiados. Assim, o Plano divide-se em dois componentes, o da proteção e o das soluções duráveis.

O componente de proteção do PAM, em um primeiro momento, apresenta quatro objetivos: (i) fortalecimento do marco legal e operacional de proteção dos refugiados e deslocados internos na região; (ii) fortalecimento das comissões nacionais encarregadas da determinação da condição de refugiado; (iii) fortalecimento das redes nacionais e regionais de proteção e (iv) capacitação e promoção do Direito Internacional dos Refugiados (pesquisa e desenvolvimento doutrinário)⁶⁵. Em um segundo momento, estabeleceu-se um quinto objetivo, qual seja, a melhoria da legislação destinada aos grupos mais vulneráveis, particularmente no tocante à idade e ao gênero, tendo em vista a estratégia do ACNUR referente ao eixo transversal “diversidade-idade-gênero”⁶⁶.

Já por meio do componente de soluções duráveis o PAM inova e busca modificar a lógica de aplicação dessas ações, inculcando a ideia de solidariedade

⁶⁰ Disponível em: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Declaracao_e_Plano_de_Acao_do_Mexico.pdf?view=1>.

⁶¹ As reuniões preparatórias ocorreram em Brasília, Brasil; São José, Costa Rica; Cartagena das Índias e Bogotá, Colômbia, cf. o último parágrafo preambular da Declaração e Plano de Ação do México. Disponível em: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Declaracao_e_Plano_de_Acao_do_Mexico.pdf?view=1>.

⁶² Cf. <<http://www.acnur.org/t3/pam/informacion-general>>.

⁶³ Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Cuba, Equador, El Salvador, Guatemala, Haiti, Honduras, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana, Uruguai, e Venezuela. Cf. JUBILUT, APOLINÁRIO, O Direito Internacional..., *op. cit.*, p. 365.

⁶⁴ ACNUR. *Plan de Acción de México*: El impacto de la solidaridad regional, p. 11.

⁶⁵ *Ibidem*, p. 16 e ss.

⁶⁶ A perspectiva de um eixo transversal “diversidade-idade-gênero” foi adotada pelo ACNUR em 2004 como diretriz a pautar suas ações. Cf., por exemplo, <<http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/home/opensslPDFViewer.html?docid=4c206b449&query=gender AND age>>.

nas atividades coordenadas na região. Tais atividades seriam as fronteiras solidárias⁶⁷, as cidades solidárias⁶⁸ e o reassentamento solidário⁶⁹.

Constata-se que essas ações, pautadas pelo “espírito de Cartagena” anteriormente mencionado, começam de fato a buscar moldes adequados de proteção e integração local. Verifica-se a preocupação de estender a proteção dos refugiados para além das atividades dos órgãos governamentais, não deixando de lado, desse modo, a importante interação que deve existir entre os estrangeiros e a população local, sobretudo para se combater a xenofobia e promover o respeito mútuo. Assim, essas ações demonstram um ideal de solidariedade⁷⁰, modificando o entendimento tradicional que enxerga os refugiados como “burden sharing”⁷¹, inovando ao demonstrar que é possível equilibrar as necessidades dos refugiados e dos países de acolhida⁷² e ainda reforçando o dever de proteção a essas pessoas sob a perspectiva do Direito Internacional dos Refugiados⁷³.

Após o PAM, mas fora do marco do processo revisional de Cartagena, foi elaborada em 2010 a Declaração de Brasília sobre Proteção aos Refugiados e Apátridas no Continente Americano⁷⁴. O encontro do qual resultou a Declaração de Brasília ocorreu em meio às comemorações de aniversário da Convenção de 1951 e das Convenções relativas ao Status das Pessoas Apátridas de 1951 e para a Redução dos Casos de Apatridia de 1961 e não no marco do aniversário da Declaração de Cartagena, contudo, por dar continuidade aos avanços regionais para a proteção dos migrantes forçados o mesmo é aqui inserido.

O documento, que foi adotado por dezoito países⁷⁵, não apenas recomendou a efetivação do PAM como um marco regional para responder aos

⁶⁷ Essa ação almeja melhorar a situação das fronteiras, já que entre 25 e 30% da população necessitada de proteção está em regiões fronteiriças. Essa proteção dá-se por meio do combate aos abusos que podem ser cometidos, na qualificação dos agentes de fronteira e no estabelecimento de redes de atendimento adequadas aos procedimentos de determinação do status de refugiado (cf. ACNUR, *op. cit.*, p. 12).

⁶⁸ Essa ação busca facilitar a integração local dos refugiados por meio do acesso a serviços básicos e do estabelecimento de parcerias com órgãos públicos municipais e regionais (cf. *ibidem*, p. 13).

⁶⁹ É a proposta de que as ações de reassentamento comecem a ter uma abordagem regional, especialmente por conta da crise de refugiados colombianos (cf. *ibidem*, p. 13).

⁷⁰ PIOVESAN, JUBILUT, *op. cit.*, p. 224.

⁷¹ Como um “encargo”. A Convenção de 1951 utiliza essa palavra em seu preâmbulo (4º parágrafo preambular) no sentido de reconhecer que a proteção de números elevados de refugiados pode resultar em encargos indevidamente pesados para certos países.

⁷² PIOVESAN, JUBILUT, *op. cit.*

⁷³ JUBILUT, Liliana Lyra; CARNEIRO, Wellington. Resettlement in Solidarity: a regional new approach towards a more humane durable solution, p. 63-86.

⁷⁴ Disponível em: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Declaracao_de_Brasilia_sobre_a_Protecao_de_Refugiados_e_Apatridas_no_Continente_Americano.pdf?view=1>.

⁷⁵ São eles: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Cuba, Equador, El Salvador, Guatemala, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana, Uruguai e Venezuela.

novos desafios de proteção da região, como a apatridia e os fluxos migratórios mistos, mas também fez referência à promoção de “valores da solidariedade, respeito, tolerância e multiculturalismo”⁷⁶ na aplicação do Direito e proteção aos refugiados.

É importante destacar, ainda, que a Declaração de Brasília reafirmou o “direito de toda pessoa de buscar e receber asilo”⁷⁷, demonstrando ligação com o sistema americano de proteção dos Direitos Humanos⁷⁸, conexão que de fato acarretará melhorias nos sistemas nacionais de proteção.

Assim, infere-se que a Declaração de Brasília respeita a tradição dos documentos anteriores e apresenta uma evolução da proteção aos refugiados e outros grupos vulneráveis, comprometendo ainda mais os Estados com o Direito Internacional dos Refugiados e criando soluções coordenadas a nível regional em suas disposições⁷⁹.

3.3. Cartagena + 30⁸⁰

3.3.1. Cartagena + 30 - processo de construção

No ano de 2014, considerando o marco do trigésimo aniversário da Declaração de Cartagena de 1984, acontecerá um novo encontro periódico que será realizado nos dias 2 e 3 de dezembro, na cidade de Brasília, Brasil⁸¹.

Denominado Cartagena + 30, o evento reserva um novo ciclo de debates acerca dos desafios atuais de proteção aos migrantes forçados na região⁸², sobretudo em relação aos refugiados, deslocados internos, apátridas, deslocados por questões humanitárias e aos chamados fluxos mistos e objetiva “adotar uma nova Declaração e Plano de Ação para abordar os novos desafios na proteção internacional dos refugiados na América Latina e no Caribe na próxima década”⁸³.

⁷⁶ Cf. Declaração de Brasília, 8ª Resolução.

⁷⁷ Cf. Declaração de Brasília, 4º parágrafo preambular.

⁷⁸ Por conta do artigo 27 da Declaração Americana de Direitos e Deveres do Homem e do artigo 22 da Convenção Americana de Direitos Humanos.

⁷⁹ Cf. JUBILUT, APOLINÁRIO, O Direito Internacional..., *op. cit.*, p. 365-366.

⁸⁰ Grande parte das informações relatadas nesse item foi obtida no Colóquio Internacional em Comemoração ao 30º Aniversário da Declaração de Cartagena sobre Refugiados realizado pela Universidade Católica de Santos, nos dias 30 e 31 de outubro de 2014, na cidade de São Paulo, Brasil.

⁸¹ A realização do evento foi acordada na primeira reunião da Comissão Nacional de Refugiados e Estados Membros e Associados do bloco do MERCOSUL (cf. ACNUR. *Nota conceitual*. Comemoração do 30º Aniversário da Declaração de Cartagena, p. 2).

⁸² É possível encontrar informações consolidadas sobre Cartagena + 30 e todo seu processo preparatório em: <<http://www.acnur.org/cartagena30/pt-br/>>.

⁸³ ACNUR. *Nota conceitual*, *op. cit.*, p. 2.

Ao longo do ano de 2014, quatro encontros foram realizados pela América Latina⁸⁴ para que todas as realidades da região fossem expostas e debatidas antes do encontro final no início de dezembro. Contando com quatro eixos temáticos principais (proteção internacional, enfoque diferenciado de idade, gênero e diversidade, soluções duráveis e apatridia), esses quatro encontros prévios resultaram em diversas conclusões e recomendações⁸⁵.

A primeira reunião, que foi realizada na Argentina, apresentou, dentre outras propostas, a avaliação do estabelecimento de mecanismos de proteção nas legislações migratórias ou de refúgio para responder aos deslocamentos provocados por mudanças climáticas e desastres naturais^{86, 87}.

O encontro realizado em Buenos Aires determinou também que se deve fortalecer a proteção a mulheres e crianças desacompanhadas, no âmbito do enfoque “diversidade-gênero-idade”, e ainda debateu a questão dos reassentamentos extracontinental e laboral⁸⁸.

Por sua vez, o encontro realizado no Equador reafirmou a necessidade de adoção de políticas públicas para combater de modo eficaz os problemas enfrentados pelos migrantes, incluindo políticas envolvendo dois ou mais países⁸⁹, como a que existe atualmente entre Colômbia e Equador⁹⁰.

Já o encontro realizado na Nicarágua atentou para o problema do deslocamento forçado provocado pelo crime organizado⁹¹. Preocupação exclusivamente relacionada aos países do Triângulo do Norte (Honduras, Guatemala e El Salvador), esse modo de migração forçada deve ser respondido com um enfoque de direitos humanos, responsabilidade compartilhada e solidariedade, devendo ser reconhecido como um motivo capaz de ensejar a determinação do *status* de refugiado⁹².

⁸⁴ Foram eles: 1º Encontro – Buenos Aires, 18 e 19 de março (região do Mercosul); 2º Encontro – Quito, 9 e 10 de junho (região Andina); 3º Encontro – Managua, 10 e 11 de julho (Mesoamérica); 4º Encontro – Georgetown, 10 e 11 de setembro (Caribe). Cf. dados obtidos em: <<http://www.acnur.org/cartagena30/pt-br/noticias-2/>>.

⁸⁵ LIANZA DA FRANCA, Virgínius José. *Palestra proferida no dia 31 de outubro de 2014 no Colóquio Internacional em Comemoração ao 30º Aniversário da Declaração de Cartagena sobre Refugiados*, realizado pela Universidade Católica de Santos, na cidade de São Paulo, Brasil.

⁸⁶ *Ibidem*.

⁸⁷ RAMIREZ, Andres. *Palestra proferida no dia 31 de outubro de 2014 no Colóquio Internacional em Comemoração ao 30º Aniversário da Declaração de Cartagena sobre Refugiados*, realizado pela Universidade Católica de Santos, na cidade de São Paulo, Brasil.

⁸⁸ LIANZA DA FRANCA, *op. cit.*

⁸⁹ *Ibidem*.

⁹⁰ Disponível em: <<http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain?page=search&docid=4ffeaa102&skip=0&query=migracion&coi=ECU>>.

⁹¹ RAMIREZ, *op. cit.*; e LIANZA DA FRANCA, *op. cit.*

⁹² LIANZA DA FRANCA, *op. cit.*

A reunião em Manágua também debateu o desenvolvimento da proteção às crianças deslocadas⁹³, por meio da criação de um mecanismo regional integral para atender as necessidades desses migrantes forçados⁹⁴.

Por fim, o encontro realizado nas Ilhas Cayman apresentou propostas voltadas à proteção do mar, com a capacitação de comandantes de embarcações sobre como resgatar e proteger pessoas à deriva⁹⁵. Como os países da região caribenha não possuem estrutura adequada de reconhecimento da condição de refugiado, as propostas querem foco no desenvolvimento do reassentamento⁹⁶. Essa é a primeira vez que os países do Caribe se somam aos processos revisionais da Declaração de Cartagena⁹⁷.

Também como um marco inovador, é importante destacar que, de todas as reuniões periódicas realizadas até aqui, Cartagena + 30 é a que apresenta maior participação da sociedade civil nos processos de discussão⁹⁸, participação essa facilitada pelo Conselho Norueguês para Refugiados (NRC, na sigla em inglês)⁹⁹.

Dentre as propostas apresentadas pelos órgãos da sociedade civil, vale frisar a criação de mecanismos de participação direta para que refugiados e outros migrantes forçados possam monitorar os serviços e as políticas dos países de acolhida, bem como a necessidade de se realizar um maior intercâmbio de boas práticas quanto aos fluxos migratórios mistos, a implementação de ações de combate ao racismo e xenofobia e o reconhecimento de que a integração local deve contar com a participação direta das comunidades domésticas¹⁰⁰. É relevante destacar, ainda, a participação da Academia da qual resultou a Declaração sobre Proteção Integral a Migrantes Forçados e pela Construção de um Efetivo Espaço Humanitário na América Latina e Caribe, adotada em outubro de 2014¹⁰¹.

Todas as propostas apresentadas e discutidas nas reuniões que aconteceram ao longo de 2014 estão sendo negociadas no Grupo de Países Latino Americanos

⁹³ RAMIREZ, *op. cit.*

⁹⁴ LIANZA DA FRANCA, *op. cit.*

⁹⁵ RAMIREZ, *op. cit.*

⁹⁶ LIANZA DA FRANCA, *op. cit.*

⁹⁷ Cf. <<http://www.acnur.org/t3/portugues/noticias/noticia/acnur-e-paises-do-caribe-debateramprotecao-a-refugiados-e-apatridas>>.

⁹⁸ *Ibidem.*

⁹⁹ Disponível em: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/Proteccion/Cartagena30/Cartagena30_Boletim_Fev_2014.pdf?view=1>.

¹⁰⁰ LIANZA DA FRANCA, *op. cit.*

¹⁰¹ Mais informações sobre a Declaração, também denominada de Declaração da Academia, podem ser encontradas em: <<http://www.unisantos.br/porta/noticias/catedra-sergio-vieira-de-mello-lanca-declaracao-sobre-protecao-integral-a-migrantes-forcados/>>.

e Caribenhos em Genebra (GRULAC)¹⁰², na Suíça, que está sendo presidido por Paraguai e Brasil e ainda conta com a participação de três especialistas da academia, Rosário Green (México), Antônio Cançado Trindade (Brasil) e Diego García Sayán (Peru)¹⁰³.

3.3.2. Cartagena + 30 - Expectativas

Pela primeira vez com o encontro final sendo realizado no Cone Sul, espera-se que Cartagena + 30 seja “uma oportunidade única de projetar a América Latina como um ator humanitário de relevância”¹⁰⁴ e que a região possa seguir “contribuindo para o desenvolvimento da agenda internacional, através de um compromisso renovado com a proteção e busca por soluções duradouras para refugiados, pessoas deslocadas internamente e apátridas”¹⁰⁵.

Há grandes expectativas de que a Declaração e o Plano de Ação do Brasil sejam adotados por um número ainda maior de países em relação aos outros documentos regionais que os precederam (PAM, por exemplo), reafirmando o compromisso latino americano com elevados padrões de proteção para refugiados, apátridas e pessoas forçosamente deslocadas¹⁰⁶ e permitindo “aos governos da América Latina e Caribe adotar um novo marco estratégico, com base em resultados mensuráveis, para impulsionar e fortalecer a proteção e as soluções duradouras para refugiados, apátridas, deslocados internos e outros grupos vulneráveis que buscam segurança e respeito aos direitos humanos na região”¹⁰⁷.

Contudo, pelas informações até aqui existentes, e em face (i) dos próprios objetivos esperados de Cartagena + 30 e (ii) dos vários desafios apresentados até aqui no presente texto, parece que é preciso ter cautela e é prudente minimizar as expectativas.

Isso porque grande parte dos desafios existentes relaciona-se a questões conceituais para a ampliação ou criação de formas obrigatórias de proteção aos migrantes forçados na região, tema em que não parece haver consenso ou comprometimento dos Estados.

¹⁰² RAMIREZ, *op. cit.*

¹⁰³ Cf. <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/Proteccion/Cartagena30/Cartagena30_Boletim_Fev_2014.pdf?view=1>.

¹⁰⁴ Cf. depoimento de Marta Juarez para matéria CARTAGENA + 30 = MAIS EXPECTATIVAS, publicada em 23 de março de 2014 em O estrangeiro. Disponível em: <<http://oestrangeiro.org/2014/03/23/cartagena-30-mais-expectativas/>>.

¹⁰⁵ *Ibidem.*

¹⁰⁶ Disponível em: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/Proteccion/Cartagena30/Cartagena30_Boletim_Fev_2014.pdf?view=1>.

¹⁰⁷ Cf. <<http://www.acnur.org/cartagena30/pt-br/antecedentes-e-desafios/>>.

A opção que está se delineando nas tratativas de Cartagena + 30 em termos de proteção é a de consolidar formas alternativas de proteção, ainda vinculadas à discricionariedade do Estado, no que tange aos migrantes forçados que não se enquadram nas definições do Direito Internacional dos Refugiados, ou seja, um avanço na “proteção humanitária complementar”¹⁰⁸. Se, por um lado, tal situação é louvável, pois demonstra uma abertura maior dos Estados latino-americanos para os migrantes forçados do que se verifica em outras partes do mundo, por outro lado, não parece ser capaz de solucionar a grande preocupação desse texto: como assegurar que tanto refugiados quanto migrantes forçados tenham formas obrigatórias de proteção jurídica.

Parece que apenas com tal premissa em mente é que a Declaração e o Plano de Ação do Brasil serão capazes de responder adequadamente aos desafios da proteção internacional dos refugiados, apátridas e outros migrantes forçados na América Latina e Caribe pelos próximos dez anos, ampliando a proteção a partir de critérios humanos e humanitários e com aplicação clara e obrigatória, a fim de efetivar realmente o “espírito de Cartagena”.

Conclusão

Pelo exposto, verifica-se que os desafios de proteção aos refugiados e migrantes forçados no marco de Cartagena + 30 derivam tanto do aumento significativo de pessoas nessas condições, e que migram forçosamente em razão de vários motivos, quanto da ausência de instrumentos legais que gerem obrigações jurídicas de proteção e acolhida para os Estados.

A solução para tal situação parece ser a efetivação de maneira ampla do “espírito de Cartagena”. Nesse sentido, o processo revisional da Declaração de Cartagena, intitulado Cartagena + 30, que culminará com a Declaração e Plano de Ação do Brasil, encontra-se estrategicamente solucionado para avançar nesse sentido.

O que é preciso verificar é se haverá vontade política de enfrentar os desafios, sobretudo de ordem conceitual, para que formas reais de proteção e, conseqüentemente, de flexibilização de soberania¹⁰⁹ aconteçam, assegurando-se direitos para os refugiados e migrantes forçados e obrigações para os Estados.

Espera-se assim verificar o verdadeiro “potencial transformador do refúgio”¹¹⁰, a partir da solidariedade internacional e do humanitarismo que marcam o “espírito de Cartagena”, para que soluções reais e permanentes, e não apenas provisórias e pontuais, auxiliem no avanço do Direito Internacional dos

¹⁰⁸Cf. nota de rodapé 56.

¹⁰⁹JUBILUT, APOLINÁRIO, JAROCHINSKI SILVA, *op. cit.*

¹¹⁰*Ibidem.*

Refugiados e em outras formas de proteção a migrantes forçados, evitando-se que tanto um quanto as outras sejam enfraquecidos e permitindo que os desafios atuais e do próximo decênio em nossa região sejam enfrentados adequadamente.

Referências Bibliográficas

- ACNUR. *Nota conceitual*. Comemoração do 30º Aniversário da Declaração de Cartagena. Abril de 2013.
- ACNUR. *Plan de Acción de México: El impacto de la solidaridad regional*, 2007. Disponível em: <<http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=biblioteca/pdf/5484>>.
- CARNEIRO, Wellington P. A Declaração de Cartagena de 1984 e os Desafios da Proteção Internacional dos Refugiados, 20 Anos Depois. In SILVA, César Augusto (org.). *Direitos Humanos e Refugiados*. Dourados (MS): Editora UFGD, 2012.
- COSTA, Daniel. Introductory note to the Brasilia Declaration on the Protection of Refugees and Stateless Persons in the Americas. *International Legal Materials*, v. 50, n. 3, 2011, p. 357-363.
- DEMANT, Eva. 30 años de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados. Avances y desafíos de la protección de refugiados en Latinoamérica. *Agenda Internacional*, ano XX, n. 31, 2013, p. 131-140.
- DICKER, Nicole; MANSFIELD, Joanna. *Filling the protection gap: current trends in complementary protection in Canada, Mexico and Australia*. UNHCR, 2012.
- EL-HINNAWI, Essam. *Environmental Refugees*. Nairobi: UNEP, 1985.
- FISCHEL DE ANDRADE, José Henrique. *Direito Internacional dos Refugiados - Evolução Histórica (1921-1952)*. Rio de Janeiro: Renovar, 1996.
- GLOVER, Stephen; GOTT, Ceri et alii. *Migration: an Economic and Social Analysis*. The Research, Development and Statistics Directorate. Occasional Paper n. 67, 2001.
- HATHAWAY, James. *The Rights of Refugees under International Law*. Cambridge, Cambridge University Press, 2005.
- HOBSBAWM, Eric. *Era dos Extremos - o breve século XX: 1914-1991*. 2ª ed. 10ª reimpressão. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.
- INTERNATIONAL FEDERATION OF THE RED CROSS AND RED CRESCENT. *World Disasters Report*, 2012. Disponível em: <<http://www.ifrcmedia.org/assets/pages/wdr2012/download/index.html>>.
- JAROCHINSKI SILVA, João Carlos. Uma análise sobre os fluxos migratórios mistos. In RAMOS, André Carvalho; RODRIGUES, Gilberto; ALMEIDA, Guilherme Assis (orgs.). *60 Anos de ACNUR: perspectivas de futuro*. São Paulo: CLA Cultural, 2011, p. 201-220.
- JUBILUT, Liliana Lyra. *O Direito Internacional dos Refugiados e sua aplicação no ordenamento jurídico brasileiro*. São Paulo: Método, 2007.
- _____. Fora and Programmes for Refugees in Latin America. In ABASS, Ademola; IPPOLITO, Francesca. *Regional Approaches to the Protection of Asylum Seekers*. Surrey: Ashgate Publishing, 2014, p. 245-266.

- JUBILUT, Líliliana Lyra; APOLINÁRIO, Sílvia Menicucci de O. S. A necessidade de proteção internacional no âmbito da migração. *Revista Direito GV*, v. 6, n. 1, 2010, p. 275- 294.
- _____. O Direito Internacional dos Refugiados e seu Contexto Atual na América Latina. In ROSA, Renata de Melo; DOMÍNGUEZ AVILA, Carlos Federico (orgs.). *América Latina no Labirinto Global - Economia, Política e Segurança*. Brasília: CRV, 2012, p. 353-369.
- _____. A população refugiada no Brasil: em busca da proteção integral. *Universitas - Relações Internacionais*, v. 6, n. 2, 2008, p. 9-38.
- JUBILUT, Líliliana Lyra; APOLINÁRIO, Sílvia Menicucci de O. S.; JAROCHINSKI SILVA, João Carlos. O Potencial Transformador do Refúgio: aprofundamento da solidariedade e da limitação à soberania como legado da Declaração de Cartagena e de seus processos revisionais. In RAMINA, Larissa; FRIEDRICH, Tatyana Scheila. (coords.). *Coleção Direito Internacional Multifacetado – Direitos Humanos, Guerra e Paz*. Curitiba: Juruá, 2014, p. 173-198.
- JUBILUT, Líliliana Lyra; CARNEIRO, Wellington. Resettlement in Solidarity: a regional new approach towards a more humane durable solution. *Refugee Survey Quarterly*, v. 30, n. 3, 2011, p. 63-86.
- JUBILUT, Líliliana Lyra; RAMOS, Érika Pires. Regionalism: a strategy for dealing with crisis migration. *Forced Migration Review*, 45, February 2014, p. 66-67.
- LACZKO, Frank; AGHAZARM, Christine (ed.). *Migration, Environment and Climate Change: Assessing the Evidence*. IOM, 2009. Disponível em: <http://publications.iom.int/bookstore/free/migration_and_environment.pdf> .
- MURILLO GONZALEZ, Juan Carlos. El derecho de asilo y la protección de refugiados en el continente americano. In ACNUR. *La protección internacional de refugiados en las Américas*. Quito: ACNUR, 2011, p. 51-74.
- PIOVESAN, Flávia; JUBILUT, Líliliana Lyra. The 1951 Convention and the Americas: Regional Developments. In ZIMMERMANN, Andreas (org.). *Commentary on the 1951 Convention Relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol*. Oxford: Oxford University Press, 2011, p. 205-224.
- RAMOS, Erika Pires. *Refugiados Ambientais: em busca de reconhecimento pelo Direito Internacional*. Tese de Doutorado apresentada à Faculdade de Direito da USP, 2011.
- SPINDLER, William. The Mexico Plan of Action: protecting refugees through international solidarity. *Forced Migration Review*, 24, November 2005.
- UNHCR. *Global Trends 2013*. UNHCR, 2014.
- UNU - EHS. *As Ranks of “Environmental refugees” swell worldwide, calls grow for better definition, recognition, support*. World day for disaster reduction (press release), 2005.

Abstract

The Challenges of the Protection of Refugees and Forced Migrants in the Framework of Cartagena + 30

In December 2014, Brazil will host the meeting of Cartagena + 30 in celebration of the thirtieth anniversary of the 1984 Cartagena Declaration on Refugees. This will be the Third Regional Meeting of the Latin America process towards the construction of a protection regime to refugees and forced migrants. Cartagena + 30 has the task of maintaining the development in the protection of these people in the region. In order to do so, it is expected that the Declaration and Plan of Action of Brazil – the document that will be the outcome of the meeting – is not only able to cope with the challenges of refugees' protection, but also to meet the needs of stateless persons, IDPs – internally displaced persons – and other forced migrants. This article will examine the main challenges of the protection of refugees and forced migrants, trying to highlight the main itineraries towards advancing protection in Cartagena + 30.

Keywords: *refugees, forced migrants, Latin America, Cartagena Declaration, Cartagena + 30.*

Recebido para publicação em 12/10/2014.

Aceito para publicação em 18/11/2014.

Received for publication in October, 12th, 2014.

Accepted for publication in November, 18th, 2014.

ISSN impresso: 1980-8585

ISSN eletrônico: 2237-9843

<http://dx.doi.org/10.1590/1980-85852503880004302>